APOSTAR POR EL DESARROLLO

POR QUÉ UNOS PAÍSES GANAN Y OTROS PIERDEN

Stefan Dercon

CATARATA

Índice

1. AGRADECIMIENTOS
2. AGRADECIMIENTOS PARA ESTA EDICIÓN
3. PREFACIO
    1. Sueños africanos y realidad
    2. Progreso desequilibrado
4. INTRODUCCIÓN
    1. ¿Por qué hay éxitos y fracasos? El argumento central
    2. El acuerdo para el desarrollo
    3. Organización de este libro
5. INTRODUCCIÓN A ESTA EDICIÓN
6. PRIMERA PARTE
7. CAPÍTULO 1. LOS PENSANDORES DEL DESARROLLO Y SUS PENSAMIENTOS
    1. Guía rápida sobre la economía de la pobreza y el desarrollo
    2. Pensamientos sobre el desarrollo más vendidos: un breve resumen
    3. Mi consejo al jefe
8. CAPÍTULO 2. EL ACUERDO PARA EL DESARROLLO
    1. Planes y acuerdos PARA EL desarrollo
    2. Los estados y la economía de los pactos de élite
    3. El acuerdo económico como fuente de paz
9. CAPÍTULO 3. EL DESARROLLO HASTA HOY. SOBRE TODO ALTIBAJOS
    1. Medir el alcance de la pobreza
    2. Es la economía, estúpido
    3. De cara al futuro
10. SEGUNDA PARTE
11. BREVE GUÍA ZOOMORFA DE LA SEGUNDA PARTE
12. CAPÍTULO 4. EL DRAGÓN, EL CACHORRO DE TIGRE Y EL PAVO REAL: CHINA, INDONESIA Y LA INDIA
    1. El milagro del desarrollo chino revisado

    2. El frágil negocio del desarrollo en Indonesia
    3. La India reformista
13. CAPÍTULO 5. HIPOPÓTAMOS EN EL LAGO. EL DESARROLLO EN SUPENSO DE SIERRA LEONA Y MALAUI
    1. Sierra Leona y el ébola
    2. Pobre Malaui
    3. Malaui no es Sierra Leona, pero eso no basta
14. CAPÍTULO 6. KENIA, UGANDA Y GHANA. ¿LISTOS PARA DESPEGAR?
    1. Kenia: ¿por fin llega la oportunidad perdida?
    2. Uganda: ¿Disminuye el desarrollo de los mandatos presidenciales?
    3. Ghana: ¿éxito del desarrollo?
    4. Un vaso medio lleno, no medio vacío
15. CAPÍTULO 7. NIGERIA Y LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO. ¿NO HAY SUFICIENTE PETRÓLEO Y DIAMANTES?
    1. Nigeria: Una oportunidad perdida
    2. Hipopótamos, peces tigre y hienas en la República Democrática del Congo
16. CAPÍTULO 8. DOMAR CLANES DE HIENAS. ACUERDOS ECONÓMICOS Y DE PAZ EN SUDÁN DEL SUR. AFGANISTÁN, NEPAL, LIBANO Y SOMALILANDIA
    1. El estado carroñero de Sudán del Sur
    2. Afganistán: una paz inasequible
    3. La paz como negocio
17. CAPÍTULO 9. BANGLADÉS. EL CACHORRO DE TIGRE DE BENGALA
    1. Motores del progreso económico y social de Bangladés
    2. Un acuerdo para el desarrollo sin igual
    3. ¿Crecerá el cachorro de tigre?
18. CAPÍTULO 10. ETIOPÍA Y RUANDA. ¿LEONES AFRICANOS?
    1. Medio milagro en Etiopía
    2. El acuerdo para el desarrollo al descubierto
    3. Ruanda, el león con garras
    4. ¿Tiene que ser así?
19. TERCERA PARTE

20. PERSIGUIENDO EL CAMBIO. BREVE GUÍA DE LA TERCERA PARTE
21. CAPÍTULO 11. EL MODELO SUECO Y OTROS MODELOS
    1. Soñar con Suecia
    2. Modelos y modalidades de ayuda
22. CAPÍTULO 12. SOBRE WARREN BUFFETT Y LOS USOS OBVIOS DE LA AYUDA
    1. La parte fácil: dirigir la ayuda a países con acuerdos para el desarrollo
    2. La parte obvia: elaboración de políticas internacionales para apoyar los acuerdos para el desarrollo
23. CAPÍTULO 13. LA AYUDA EN LUGARES DESORDENADOS
    1. La parte difícil: utilizar la ayuda para cambiar la política y la economía del pacto de élite
    2. La parte inevitable: la ayuda a las crisis humanitarias
    3. La ayuda puede mejorar
24. NOTAS

STEFAN DERCON

Es catedrático de Política Económica y director del Centro para el Estudio de las Economías Africanas de la Universidad de Oxford. Combina su carrera académica con una larga experiencia en política de desarrollo internacional. Fue economista jefe del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) y asesor político del ministro de Asuntos Exteriores del Reino Unido.

Stefan Dercon

Apostar por el desarrollo

POR QUÉ UNOS PAÍSES GANAN Y OTROS PIERDEN

LA EDICIÓN DE ESTE LIBRO HA CONTADO CON LA AYUDA A LA EDICIÓN DE LA FUNDACIÓN OPEN VALUE

© STEFAN DERCON, 2022

PRIMERA PUBLICACIÓN EN REINO UNIDO, 2022
POR C. HURST & CO. (PUBLISHERS) LTD.

TÍTULO ORIGINAL: GAMBLING ON DEVELOPMENT.
WHY SOME COUNTRIES WIN AND OTHERS LOSE

DERECHOS NEGOCIADOS POR MEDIACIÓN DE EULAMA LIT. AG.

DISEÑO DE CUBIERTA: PABLO NANCLARES

TRADUCCIÓN DE ADELA SEARLE

© LOS LIBROS DE LA CATARATA, 2025
FUENCARRAL, 70
28004 MADRID
TEL. 91 532 20 77
WWW.CATARATA.ORG

APOSTAR POR EL DESARROLLO.
POR QUÉ UNOS PAÍSES GANAN Y OTROS PIERDEN

ISBNE: 978-84-1067-345-8
ISBN: 978-84-1067-298-7
DEPÓSITO LEGAL: M-9.747-2025
THEMA: GTP/KCM/1QFG

ESTE LIBRO HA SIDO EDITADO PARA SER DISTRIBUIDO. LA INTENCIÓN DE LOS EDITORES ES QUE SEA UTILIZADO LO MÁS AMPLIAMENTE POSIBLE, QUE SEAN ADQUIRIDOS ORIGINALES PARA PERMITIR LA EDICIÓN DE OTROS NUEVOS Y QUE, DE REPRODUCIR PARTES, SE HAGA CONSTAR EL TÍTULO Y LA AUTORÍA.

AGRADECIMIENTOS

Este es un libro que tenía que escribir. Desarrollé gran parte de su material a lo largo de muchos años en numerosas presentaciones a estudiantes, colegas académicos, expertos en desarrollo, funcionarios públicos o simplemente oyentes interesados, en cuatro continentes. Algunas de esas charlas entusiasmaron a los oyentes y me animaron a seguir trabajando en aclarar mis ideas. Otras me causaron problemas en Twitter o me llevaron a recibir por parte de algunos de mis colegas advertencias susurradas de que estaba faltando al respeto a académicos de alto nivel.

No podría haber seguido este camino sin décadas de empaparme del trabajo, mucho más cuidadoso, sobre desarrollo internacional en todo el mundo de muchos de mis compañeros académicos. Espero no haber ofendido a nadie. Mis colegas y los estudiantes de la Universidad de Oxford merecen un agradecimiento extra, ya que siempre aprendí más de ellos que ellos de mí.

Mi principal agradecimiento debe dirigirse a todos mis compañeros del Departamento de Desarrollo Internacional (DFID, por sus siglas en inglés), ahora absorbido por el Ministerio de Asuntos Exteriores y de la Mancomunidad de Naciones del Reino Unido. Algunos altos funcionarios del DFID —ellos ya saben quiénes son— apostaron por mí cuando me nombraron economista jefe en 2011. Aquella experiencia cambió mi vida. Aprendí mucho, entre otras cosas, sobre la relativa inutilidad de gran parte de mi trabajo académico, aunque afortunadamente no toda investigación tiene que tener una utilidad inmediata. Los altos cargos del DFID me dieron libertad para recorrer sus oficinas y el mundo. Su generosidad me permitió apreciar plenamente la importancia de la interacción entre economía y

política en cualquier país, incluido el Reino Unido. La década que siguió a mi primer nombramiento fue irrepetible. Profesionalmente nunca he sido tan feliz como durante aquellos años.

Perdónenme si no enumero extensamente a todos los que debería, no lo hago por miedo a olvidarme de alguien y, por tanto, ofenderlo. No obstante, sí quisiera mencionar a algunas personas como Ranil Dissanayake, quien hizo comentarios perspicaces sobre todo el manuscrito, y Sabra Ledent, que fue una asombrosa editora de contenidos. Y, no menos importante, mi padre, cuyo optimismo fue siempre contagioso, aunque ese otro azote infeccioso de nuestro tiempo, la covid-19, se lo llevó mientras yo redactaba los primeros capítulos de este libro. Le dedico esta obra por su apoyo incondicional a todo lo que decidí hacer.

AGRADECIMIENTOS PARA ESTA EDICIÓN

Esta traducción ha sido posible gracias al generoso apoyo de María Ángeles León López y la Fundación Open Value. Les agradezco su ayuda inquebrantable. También doy las gracias a Isabel Albella y a Michael Dwyer, de Hurst, por haberlo hecho posible.

PREFACIO

Hace más o menos una década me di cuenta de algo. Necesitaba replantearme, de manera radical, cómo se produce el desarrollo. Por entonces tenía un pie en el mundo académico —como catedrático de Oxford— y otro en el Gobierno —como alto funcionario británico, economista jefe y el tecnócrata de más alto rango del DFID—. Mi momento de la verdad llegó poco después de volar por primera vez a Pekín y viajar por China, el país más oriental en el que me había aventurado nunca, a pesar de que ya había visitado por entonces 40 y tantos países en desarrollo.

Nunca vi en China las privaciones extremas que había visto en Burkina Faso, Etiopía o India en años anteriores. Aunque no sean muy precisas, las estadísticas no mienten: en la década de 1980, China era el país con un mayor número de personas viviendo en situación de privación. Más de 700 millones subsistían con unos ingresos y unos niveles de consumo que podrían describirse razonablemente como reflejo de las formas más extremas de pobreza[1]. Pero en la época en que yo viajaba por China, más de 500 millones de chinos habían salido de esas profundidades.

500 millones no es una estadística fabricada ni una quimera. Aunque las cifras de crecimiento económico producidas por China a lo largo de años iban a paso de ganso[2] en consonancia con sus planes de desarrollo, la velocidad y la escala de la reducción de la pobreza china nunca se planificaron de la misma manera. Sin embargo, los cambios se veían con claridad tanto en las estadísticas cuidadosamente recopiladas como sobre el terreno. La mayoría de las personas no vivía en la riqueza o el ocio, pero la China de hace diez años —y la de hoy— no era en absoluto un país sumido en una pobreza

extrema a gran escala. En gran parte de Asia, este cambio también está en marcha. En algunos lugares, como Singapur, la República de Corea y Taiwán, el proceso comenzó mucho antes que en China.

Se ha escrito mucho sobre qué ocurrió en China y cómo se produjo. Algunos expertos sostienen que China y otros Estados de Asia Oriental sirven de ejemplo —incluso de receta— de cómo se ha de promover el desarrollo. Según los expertos, hicieron exactamente lo que había que hacer: invertir en crecimiento como Estado, preferiblemente mediante la exportación, y fomentar la aparición de un sector privado dinámico que impulse no solo el crecimiento sino también la creación de empleo. Además de invertir, también, en sanidad, educación y protección social básica. Las políticas que promueven el crecimiento económico y el desarrollo son fundamentales. Y, lo que es más importante, podrían introducirse en otros países.

Reconozco que durante mucho tiempo he creído a pies juntillas que existe una receta claramente definida para alcanzar el éxito y que basta con perfeccionarla y aplicarla a otros países; la tarea del académico es mejorar esta receta utilizando pruebas cada vez mejores. Cuando viajé a China, me di cuenta de que, por mucho éxito que hayan tenido China y otros países, no existe una receta política única que pueda perfeccionarse y extenderse por todo el mundo. Ni siquiera cuando el progreso chino despegó China tenía una receta clara. Los que estaban en el poder apostaron, se comprometieron, pero no sabían dónde iban a terminar.

SUEÑOS AFRICANOS Y REALIDAD

Estudiar lo que estaba ocurriendo en China —y en la India, Vietnam y Bangladés— era estimulante. Aunque la India y Bangladés no siguieran la aparente receta china, su rápido crecimiento y posterior disminución de la pobreza demostraban que el cambio era posible. No es que estos lugares fueran más interesantes o más fascinantes que los países africanos en los que había viajado y trabajado antes. Soy africanista de corazón y me siento más a gusto en un lugar como Adís Abeba que en la mayor parte del mundo. Pero en los años noventa del siglo XX ya había visto demasiado estancamiento y

ausencia de cambios.

Los últimos años de la década de los ochenta y la década de los noventa habían sido especialmente deprimentes para quienes trabajábamos en y sobre África.

Cuando en 1991 cayó el Muro de Berlín estaba viviendo en Tanzania. Sin embargo, sentí que Tanzania estaba muy lejos del camino hacia el cambio económico y político de Europa del Este. El país seguía sumido en unos caóticos intentos por estabilizar su economía. Con tiendas vacías y un floreciente mercado negro de dólares, tras dos décadas de intentos de construir la versión africana de la economía controlada por el socialismo en un Estado de partido único, Tanzania aún se tambaleaba. Me pasaba los días esperando tranquilamente a que me concedieran entrevistas de investigación funcionarios del Gobierno, que nunca aparecían porque apenas les pagaban y, en cualquier caso, eran poco responsables a la hora de hacer su trabajo. Se pasaban el día ocupándose de sus propios asuntos, ya fuera comerciando con cabras o con divisas.

A lo largo de la década de 1990, la economía de Tanzania mejoró lentamente. A medida que pasaba el tiempo, sentía que el cambio también podía ser posible en gran parte de África. Había aprendido muy pronto que no se puede trabajar en desarrollo internacional sin ser optimista, y el fin de la Unión Soviética nos hizo pensar a algunos de los que trabajábamos en África que la década de 1990 sería la hora de África. Quizá no fuera el "fin de la historia", como sugirió el politólogo Francis Fukuyama en 1992, pero yo creía sin duda que era el comienzo de algo mejor[3].

Resulta tentador achacar la falta de progreso en Tanzania a la corrupción o a los fallos del Estado unipartidista. Sin embargo, tales generalizaciones no bastan para explicar los fallos del desarrollo; en todo caso, estos problemas son síntomas, no causas. La corrupción no se inventó en África, aunque no cabe duda de que en Tanzania arruina la economía y socava el desarrollo. En todas las partes del mundo, en todas las civilizaciones, se lucha contra la corrupción. Echar la culpa de los problemas de Tanzania a un sistema político simplista tampoco es sostenible. No solo China, también muchos otros países asiáticos de éxito, como Corea, tuvieron Estados unipartidistas o

regímenes autoritarios durante gran parte de sus períodos de rápido progreso, mientras que otros, como la India, celebraron elecciones libres y abiertas en cierta medida, y sin embargo quedaron rezagados durante mucho tiempo. No obstante, en aquel momento, a principios de los noventa, parecía que había una apertura, un posible avance, tanto en Tanzania como en otros países africanos. La presión a favor de las elecciones seguramente conduciría a una mayor responsabilidad en Tanzania y en todo el continente, y eso llevaría a un mayor desarrollo.

En 1992 conseguí un puesto de profesor en la Universidad de Adís Abeba, donde estaba claro que las cosas solo podían ir a mejor. Etiopía acababa de salir de una cruenta guerra civil que había durado décadas, con la derrota de un régimen despiadado respaldado por la Unión Soviética y sus aliados. El victorioso ejército rebelde había marchado desde el norte, donde tenía sus raíces y su base de operaciones, con la clara intención de crear algo nuevo, aunque no estaba en absoluto claro el qué. Trabajando en estudios en aldeas rurales de todo el país con investigadores etíopes y de otros países, me enteré de lo profundas que eran las privaciones etíopes. Acabé realizando el primer intento riguroso del Gobierno de medir la magnitud de la pobreza extrema. Calculé que cerca de la mitad de la población vivía en condiciones de penuria extrema, aunque el punto de referencia que utilicé no era en absoluto suficiente para llevar una vida digna. De hecho, es justo afirmar que más de cuatro de cada cinco habitantes de Etiopía vivían en condiciones de privación extrema.

Con el fin de la guerra civil etíope se esperaba que la paz iniciase un nuevo período de cambio y progreso en el país y en todo el continente. Pero entonces, en 1994, el genocidio ruandés asomó su horrible cabeza. Yo había estado en Ruanda solo unos años antes, cautelosamente optimista de que las cercanas elecciones democráticas pudieran sembrar la semilla para alcanzar un cambio pacífico. Mientras tanto, muchos de nosotros no vimos venir un genocidio que echó por tierra nuestras esperanzas de que la paz y las políticas aperturistas trajeran una rápida prosperidad al continente.

Esta fue el África en la que maduré como investigador y como persona: todavía llena de esperanza y posibilidades. En la década siguiente, este

continente, con sus perpetuos altibajos, cambió lentamente. Mientras que en algunos países sus economías acababan de estabilizarse, en otros los conflictos hacían estragos. Los sistemas políticos parecían cambiar, pero en demasiados lugares el cambio solo sirvió para que todo siguiera igual. A pesar de que las buscábamos con ahínco, las mejoras en la vida de la gente apenas eran evidentes en los datos que los investigadores recogíamos y analizábamos.

PROGRESO DESEQUILIBRADO

En general, no es de extrañar que investigar y viajar por Asia alimentara mi optimismo: allí la vida podía cambiar, y rápidamente, para mucha gente, aunque ni mucho menos para todos. Países con rentas medias muy bajas vieron cómo sus economías despegaban y crecían rápidamente. De hecho, en 2018, India, Indonesia, Bangladés y Vietnam alcanzaron niveles de PIB varias veces superiores a los de 1990. China destacó porque las cifras sugerían que su PIB se había multiplicado por diez[4]. Este aumento de los ingresos no fue solo para los ricos: la pobreza se redujo drásticamente a nivel estatal. En 2018, la pobreza extrema[5] se redujo probablemente en unos 1.000 millones de personas en estos cinco países, partiendo de niveles de unos 1.400 millones en 1990, a pesar de que en total sus poblaciones crecieron otros 1.000 millones durante este período. Además, se lograron grandes avances en una amplia gama de indicadores, como la salud, la nutrición y la educación.

En algunos países africanos se registraron avances significativos. En Ghana y Etiopía, los ingresos medios se duplicaron y triplicaron, respectivamente, entre 1990 y 2018, y el número total de personas en el umbral de la pobreza comenzó a disminuir. Pero en otros países el crecimiento de los ingresos fue mucho menos sustancial y el índice de pobreza siguió aumentando de forma constante en Angola, la República Democrática del Congo (RDC), Nigeria y Madagascar. Nigeria y Angola tenían un PIB per cápita más alto en 1990 que Bangladés, Vietnam, China o India, pero posteriormente mostraron escasas mejoras en los indicadores de

pobreza y privación. Nigeria tiene ahora más pobreza extrema que cualquier otra nación africana; incluso puede haber superado a la India (que tiene una población más de cuatro veces mayor) como país con la mayor población pobre del mundo[6].

Con el estallido de la pandemia de la covid-19 se hicieron llamamientos al apoyo mundial y a la solidaridad con los países que se han quedado atrás. Ahora es el momento de aprender las lecciones adecuadas de los avances y fracasos de las últimas décadas. ¿Por qué algunos países con circunstancias muy similares hace unas décadas acabaron teniendo resultados diferentes, sobre todo en lo que se refiere a las formas más extremas de privación? Para responder a esta pregunta, indago en este libro en las experiencias en torno al desarrollo de un conjunto diverso de países de Asia y África, basándome en mi experiencia de primera mano allí y en el conocimiento de la investigación en profundidad sobre ellos. Preguntaré quién apostó qué y por qué. Y, después, si la apuesta les salió bien.

INTRODUCCIÓN

Cuando escribí este libro, la covid-19 estaba asolando las economías y las sociedades de países pobres y ricos por igual. El futuro era incierto y, sin embargo, estaba claro que el liderazgo político en todo el mundo se estaba poniendo a prueba. Los líderes de los países más prósperos utilizaban constantemente términos que invocaban lo que se había perdido, prometiendo "una reconstrucción mejor"[7]. Para algunas de las economías que más rápido crecen en los últimos tiempos, como las de China e India, así como Etiopía, Ruanda, Bangladés y Ghana, el tono general era la necesidad de encontrar formas de resucitar su velocidad de crecimiento anterior y sus avances en el desarrollo. Para muchos de los otros países que luchaban en vísperas de la crisis, como Líbano y Nigeria, así como países mucho más pobres o estancados, como Sierra Leona y Malaui, no se trataba de reconstruir ya que el pasado reciente era sombrío. Al contrario, sus poblaciones esperaban escapar de las trampas del crecimiento y el desarrollo en las que se encontraban sus países.

De hecho, las expectativas eran altas y los políticos de todo el mundo se apresuraban a tomar la iniciativa. Con la financiación de Oriente y Occidente más limitada y la cooperación mundial bajo presión, garantizar que incluso los países más pobres encontraran modelos de recuperación económica coherentes con los objetivos climáticos no estaba simplificando las cosas. Mientras tanto, los expertos en desarrollo, los profesionales y otros actores lanzaban recetas sobre lo que los países en desarrollo debían o podían hacer. Esto era lo que más me preocupaba, la razón por la que escribí este libro. A menudo, quienes propugnan o consideran soluciones, incluso algunos de los prescriptores más apasionados por el desarrollo internacional, carecen de una

comprensión básica de lo que ha estado ocurriendo en las últimas décadas.

Por otro lado, el "mundo en desarrollo" ya no se define claramente en términos de nivel de vida, pobreza, salud u otras estadísticas. Hoy en día, algunas sociedades con las tasas más altas y más bajas de crecimiento económico y desarrollo se siguen describiendo como "en desarrollo". Por otra parte, durante mis años de trabajo como académico en la Universidad de Oxford y en el departamento del Gobierno británico dedicado al desarrollo internacional, me sorprendió el abismo que existe entre las narrativas sobre los retos y las soluciones del desarrollo y la práctica real que ha guiado al progreso en el terreno. Este abismo, que se encuentra tanto en los círculos académicos como en las organizaciones internacionales o no gubernamentales que se ocupan del desarrollo, merece ser superado ya que se están repartiendo demasiados consejos y ayudas internacionales poco meditadas. Este libro, por tanto, puede contribuir a que el desarrollo "se haga mejor".

Por último, quiero dejar de hablar y escribir sin parar sobre lo que hay que hacer, como si existiera una solución simple que permitiera a los países lograr un desarrollo satisfactorio. A los que formamos parte de la comunidad del desarrollo se nos dice que "nos centremos en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)", que "adoptemos las políticas económicas adecuadas", que "apostemos por el crecimiento ecológico" o que "creemos instituciones para poder desarrollarnos". De hecho, todo el mundo parece tener su propia receta para el desarrollo y, sin embargo, la mayoría de estas recetas vienen con pocas instrucciones sobre cómo preparar el plato —es decir, cómo hacer realidad el desarrollo en un sentido práctico— y con pocas explicaciones de por qué en algunos lugares se toman medidas razonablemente sensatas pero en otros no. Este libro trata, pues, de cómo y por qué el desarrollo se ha producido aquí y no allí, es decir, de los fracasos y, sobre todo, de los éxitos recientes.

¿POR QUÉ HAY ÉXITOS Y FRACASOS? EL ARGUMENTO CENTRAL

¿Por qué, después de pasar algún tiempo viajando por China, cambié de opinión sobre cómo se produce el desarrollo? No fue solo porque China sea

un éxito de crecimiento y desarrollo, al menos en lo que se refiere a pasar de ser un país desesperadamente pobre con altos niveles de privación a uno que ha crecido rápidamente y ha erradicado las formas más extremas de pobreza. Más bien, mi viaje me convenció de que la comunidad del desarrollo no está aprendiendo las lecciones correctas de su éxito.

Lo que hizo China funcionó para que el país despegara. Sospecho que su caso es excepcional, ningún otro país puede conseguirlo del mismo modo. De hecho, si este modelo dirigido por el Estado iba a funcionar en algún sitio, tenía que ser en China: ningún otro país de cualquier nivel ha superado sus dos mil años de historia como Estado centralizado, con su maquinaria burocrática bien engrasada y su fiscalidad centralizada. Y, sin embargo, el éxito en China solo llegó a partir de la década de 1980. Entonces, ¿en qué se diferencia su ejemplo respecto de otros casos de éxito? Fue el cambio que se produjo en China a partir de 1979 hacia un compromiso fundamental de sus dirigentes con el crecimiento y el desarrollo; de hecho, se jugaron su propia legitimidad política como un Estado de partido único por ofrecer a sus ciudadanos mejores condiciones de vida a través del crecimiento y el desarrollo. Fue una apuesta arriesgada, sin duda, y podría haberles salido el tiro por la culata, tanto económica como políticamente.

Este ejemplo conduce a mi argumento central.

En primer lugar, se presta mucha atención a los modelos específicos de desarrollo y, sin embargo, los países que han tenido éxito parecen haber seguido un conjunto relativamente diverso de políticas económicas y de otro tipo. Los países que han alcanzado sus objetivos de desarrollo han logrado una estabilidad macroeconómica razonable, han invertido en infraestructuras, en sanidad y en educación, han gestionado sus recursos naturales con prudencia, han creado un entorno de inversión razonable para que creciera el sector privado, han permitido que el mercado desempeñara un papel central con un apoyo amplio del Estado, se han centrado en el comercio internacional y han evitado que determinadas empresas o familias se aprovecharan en extremo de sus conexiones con el Estado. El grupo en cuestión es amplio: sospechosos habituales como la República de Corea, Taiwán, Tailandia, Malasia e Indonesia, así como éxitos más recientes como la India y

Bangladés, o Etiopía y Ghana. Sin embargo, estos países han seguido en ocasiones un conjunto de políticas y prioridades bastante diverso. No existe un único camino hacia el desarrollo que, además, sea gratuito. Incluso algunos países de éxito general han adoptado políticas costosas para su economía. El aprendizaje a partir de los errores es intrínseco al éxito, y contar con estructuras que hagan posible este circuito de retroalimentación es, sin duda, crucial.

En segundo lugar, es necesario comprender mejor por qué algunos países aplicaron políticas económicas —y de otro tipo— sensatas, mientras que otros nunca lo hicieron, a pesar de que a menudo afirmaban que lo harían como parte de los acuerdos con los financiadores internacionales. Aunque ambos grupos de países adoptaron la misma retórica, los que tuvieron mucho menos éxito no parecieron tomar medidas coherentes con el crecimiento y el desarrollo. Sería ingenuo sugerir que estas naciones y sus líderes simplemente no sabían qué hacer; no era solo una cuestión de ignorancia o de tener malos consejeros. Comprender por qué la retórica se tradujo en acción en algunos lugares y no en otros es clave para entender cómo funciona el desarrollo.

En tercer lugar, el éxito del crecimiento y el desarrollo requiere de un acuerdo para el desarrollo, es decir, un compromiso subyacente con el crecimiento y el desarrollo por parte de los miembros de la élite de un país (las personas del tejido social, económico y político que toman las decisiones o pueden influir en ellas). Para ello deben cumplirse tres condiciones:

- Acuerdos políticos y económicos duraderos entre las élites, para empezar, sobre la paz y la estabilidad. Para el crecimiento y el desarrollo es necesario vislumbrar amplios horizontes; el conflicto y la inestabilidad acortan los horizontes en la toma de decisiones políticas y económicas.
- Un Estado maduro y sensato. Pocas personas que estudien el desarrollo afirmarían que el Estado no desempeña un papel en él, sin embargo hay enormes diferencias en la medida en que los Estados asumen la búsqueda del desarrollo. Esto es cierto tanto en

los casos exitosos como en los que fracasan. El éxito exige encontrar un equilibrio entre lo que el Estado debe hacer y lo que puede hacer, y las circunstancias locales serán quienes dicten cuál es ese equilibrio.

- Capacidad para aprender de los errores y corregir el rumbo. No existe una receta para encontrar la forma correcta de impulsar y mantener el crecimiento: es una apuesta. El éxito no está garantizado, se cometerán errores y, en ocasiones, la confianza en los líderes se verá mermada. La estabilidad puede verse amenazada si algunos miembros de la élite ganan menos o incluso pierden. La necesidad de corregir pondrá a prueba el acuerdo económico y político. No obstante, encontrar la manera de corregir el rumbo es esencial para el éxito, lo cual dependerá de los mecanismos con que se exijan responsabilidades a los encargados de aplicar el acuerdo.

EL ACUERDO PARA EL DESARROLLO

La idea de un acuerdo por el desarrollo no es solo una reafirmación de que "las buenas instituciones importan", como si fuera un conjunto compartido de leyes, normas informales o entendimientos que limitan el comportamiento económico o político. No cabe duda de que sí importan —¿cómo podría alguien no estar de acuerdo?—, pero la comprensión del cambio no se deriva simplemente de lo que parecen pedir algunos investigadores: reducir las estructuras políticas, jurídicas y sociales a sus raíces históricas. Incluso los países de éxito tienen historias muy diversas. De hecho, varios ejemplos de éxito descritos en este libro no contaban necesariamente con instituciones sólidas en el momento de su despegue: pensemos en Bangladés, con su volátil política de búsqueda de rentas y, en todos los aspectos, aparentemente un "caso perdido", como lo llamó Henry Kissinger. Incluso China, tras las eras nacionalista y maoísta del medio siglo anterior, apenas contaba con instituciones sólidas que le permitieran despegar como lo hizo después de 1979.

Un acuerdo para el desarrollo es solo uno de los muchos posibles pactos

que pueden darse entre las élites. Cualquier alianza estable entre las élites no es solo un acuerdo político, sino también un pacto económico por el acceso y la distribución de los recursos del Estado y la economía. En un acuerdo para el desarrollo, este pacto económico se centra en la búsqueda del crecimiento y el desarrollo. Tiene que sentar las bases de la paz y la estabilidad, y determinar hasta qué punto es mejor utilizar el aparato del Estado en pos del progreso económico.

El desarrollo no es un programa político de "una sola legislatura", sino el producto de un consenso, de una negociación, que se manifiesta de diversas formas dependiendo del lugar y del momento. Una cosa está clara: cuando los miembros de la élite política y económica apuestan por el crecimiento y el desarrollo a largo plazo, hacen una apuesta que puede no resultarles rentable. La élite tiende a beneficiarse del *statu quo*, es decir, el sistema político y la economía están construidos para servirlos. Las élites que avanzan hacia el crecimiento y el desarrollo, con la perspectiva a largo plazo que esto requiere, tienden a apostar a que la moderación y las menores ganancias a corto plazo pueden dar sus frutos más adelante. Los intereses creados se verán afectados y los riesgos para su propia posición son evidentes. Así pues, las élites apuestan por el desarrollo.

Un acuerdo para el desarrollo no consiste simplemente en alcanzar objetivos o metas de desarrollo específicos, como la firma pública de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Es mucho más que eso, aunque mucho menos específico, es un contrato implícito entre quienes pueden hacer realidad el desarrollo. Este contrato puede adoptar distintas formas. Por ejemplo, en China, el Partido Comunista buscó legitimidad, después de 1979, demostrando avances en crecimiento y seguridad alimentaria y estableciendo sistemas de disciplina de partido para que los funcionarios rindieran cuentas de la consecución de estos resultados. En Etiopía sucedió algo similar en su reciente historia de crecimiento y desarrollo. Pero el posterior conflicto entre los antiguos socios en el acuerdo político y económico demuestra lo difícil que es mantener un acuerdo para el desarrollo. A finales de la década de 1990, la India había logrado un amplio compromiso de todos los partidos y líderes económicos gracias a una liberalización gradual de la economía que

habría sido imposible en años anteriores. Ghana se comprometió una y otra vez a la transferencia pacífica del poder mediante elecciones para conseguir estabilidad, aprendiendo de la interrupción del crecimiento y el desarrollo en las décadas anteriores.

Estos cuatro ejemplos también muestran que el uso del término élite aquí no implica que todos los países necesiten una forma de liderazgo autoritario para despegar. Y, sin embargo, los miembros de la élite, como poderes económicos, políticos, tecnocráticos y burocráticos que son, resultan fundamentales: es más importante cómo actúan que el sistema político en el que operan o cómo alcanzaron su estatus de élite.

¿Cómo se produce realmente el cambio?

He aquí dos de las preguntas más difíciles de responder: ¿cómo se consigue y se mantiene un acuerdo para el desarrollo? ¿Cuándo apostará una élite por un futuro de crecimiento y desarrollo poniendo posiblemente en riesgo sus propias posiciones? Las respuestas cambian dependiendo de cada país. En capítulos posteriores de este libro documentaré no solo los retos que muchos de los países rezagados deben superar, sino también las fuentes de esperanza de los países que han dado al menos pequeños pasos hacia el desarrollo.

¿Y qué papel desempeñan la cooperación y la ayuda internacional en un acuerdo para el desarrollo? El poder de las élites está imbricado en las estructuras internacionales y en los propios acuerdos económicos y políticos de las élites de los países ricos. Estos acuerdos dificultan a menudo la aparición de acuerdos nacionales para el desarrollo, aunque la gran divergencia de fortunas en el mundo en desarrollo implica que la responsabilidad local sigue siendo igual de importante. En este sentido, la ayuda es significativa. La ayuda eficaz es un poco como aprender a bailar tango: si ambas partes son apasionadas y están comprometidas, pueden aprender a hacerlo y, con la práctica, mejorarán. Pero bailar el tango con una pareja que no está comprometida es condenarse al fracaso. Sin este compromiso, la ayuda al desarrollo es, en el mejor de los casos, una empresa delicada. Los capítulos siguiente de este libro están dedicados a la cuestión de lo que se puede hacer.

ORGANIZACIÓN DE ESTE LIBRO

El libro se divide en tres partes. En la primera parte, el capítulo 1 prepara el terreno comparando y contrastando cómo encajan las opiniones y consejos de conocidos pensadores del desarrollo con las experiencias divergentes de varios países en su búsqueda del desarrollo y el crecimiento. Cada pensador aporta una perspectiva diferente, sus ideas ofrecen un marco contrapuesto de lo que explica el éxito y el fracaso en el desarrollo. En conjunto, sin embargo, no ofrecen una explicación adecuada de algunos de los éxitos más recientes. El capítulo 2 explora la idea del acuerdo para el desarrollo y de cómo interactúan la política y la economía. Presenta las características clave del acuerdo para el desarrollo en su diversidad de contextos. A partir de datos sencillos, el capítulo 3 ofrece una instantánea de lo que ha sucedido en materia de desarrollo en las últimas décadas, destacando los éxitos y los fracasos.

La segunda parte describe en términos zoomórficos las diversas experiencias de países con acuerdos para el desarrollo. Los capítulos se basan en lugares en los que he pasado tiempo y en personas que he conocido, lo que a veces me ha dado esperanzas y otras me las ha quitado. El capítulo 4 ofrece algunos ejemplos de tres países en los que han surgido diferentes acuerdos para el desarrollo: China, Indonesia y la India. En los capítulos del 5 al 10 se examina más de cerca la naturaleza de los pactos de élite de quince países a través del marco de sus acuerdos para el desarrollo. Estos capítulos profundizan en lo que hay detrás no solo de los fracasos de la República Democrática del Congo, por ejemplo, sino también de los aparentemente improbables éxitos de Bangladés, Etiopía y Ghana. Destaco también los casos en los que se puede vislumbrar un acuerdo para el desarrollo —como en África Oriental— o en los que al menos está surgiendo una negociación para la estabilidad, como observé en Somalilandia y, a pesar de sus problemas actuales, en el Líbano.

En torno a estos países, destaco los tipos de políticas económicas que siguieron a un pacto de élite, por qué parecen haber sido elegidas y cómo han ayudado o dificultado el progreso del desarrollo y el crecimiento. La

narración pasa por el ébola en Sierra Leona, los escándalos de corrupción y la mala gestión del mercado del maíz en Malaui, las fábricas de cerveza en la RDC, la reforma constitucional en Kenia, los programas de ayuda tras las líneas enemigas en Sudán del Sur, las reuniones empresariales en Somalilandia y el improbable éxito del crecimiento en Bangladés y Etiopía. También describe la presión de intentar ser de Asia Oriental cuando se está en África. Todo ello hilvanado con relatos de conversaciones con primeros ministros, vicepresidentes y funcionarios, así como con trabajadores de a pie y propietarios de pequeñas empresas.

La tercera parte destaca lo que he aprendido sobre el desarrollo exitoso, sobre cómo puede mejorarse el desarrollo incluso en algunos de los peores escenarios (tanto a nivel local como por parte de los actores internacionales) y dónde se adaptan la investigación y el mundo académico. En resumen, presenta lo que puede hacerse para ayudar a más países a alcanzar acuerdos para el desarrollo satisfactorios, mejorarlos y apoyar su sostenibilidad. El capítulo 11 analiza con espíritu crítico el discurso habitual sobre el desarrollo mundial, ya venga desde las Naciones Unidas, desde Washington o Pekín, y cómo encaja la ayuda en él. El capítulo 12 defiende que la ayuda fomente y apoye los acuerdos para el desarrollo: es más complicado y complejo, pero tiene más posibilidades de éxito. Reconozco que muchos no querrán ignorar a los pobres de los países sin acuerdos para el desarrollo. El capítulo 13 concluye explorando lo que puede hacerse para apoyar a las poblaciones que viven en la pobreza incluso en esos entornos, a pesar de las escasas oportunidades de un progreso real en materia de desarrollo. Esta parte también pone de relieve el papel más importante de la cooperación mundial: participar en políticas internacionales pragmáticas que aumenten las probabilidades de éxito del desarrollo y permitan a los países y a las élites dirigentes de los mismos apostar por el desarrollo a largo plazo, a pesar de todos los retos a los que se enfrentan.

A pesar de la sombría imagen que pinto de la experiencia de algunos países, mantengo la esperanza. Muchos países que parecían casos perdidos hace solo unas décadas han mejorado de manera radical, aunque todavía no hayan alcanzado el nivel de vida que merecen. A pesar de las adversidades,

la vida de miles de millones de personas es ahora mejor de lo que yo imaginaba. Los líderes políticos y económicos, los intelectuales, los académicos y los ciudadanos en general de esos lugares en decadencia que corren el riesgo de quedarse atrás harían bien en aprender las lecciones de estos casos de éxito, y atreverse a apostar por el desarrollo.

INTRODUCCIÓN A ESTA EDICIÓN

Este no es solo un libro sobre países muy pobres. Hace unos años, al presentar la edición inglesa a un grupo de altos funcionarios de las Naciones Unidas, me encontré con un gran escepticismo en torno al papel universal que los pactos de élite pudieran tener en la configuración del destino de los países. Al menos hasta que una funcionaria española presente explicó a sus colegas que este libro trataba de España, aunque nunca se mencionase. Describió con detalle cómo, durante la llamada Transición española, tras la muerte de Franco en 1975, se fraguó una nueva coalición entre la clase política, la clase empresarial, la administración pública y el ejército: un nuevo y diferente pacto de élite. Desde aquella edición inglesa, las imágenes de multimillonarios tecnológicos haciendo cola para rendir homenaje al líder en la toma de posesión del presidente Trump en 2025 también han ayudado a poner de manifiesto la universalidad de la tesis principal del libro: que los pactos de élite importan y pueden apostar por el crecimiento y el progreso u optar por otros objetivos que les interesen.

Sin duda, los lectores de América Latina también reconocerán la historia reciente de sus propios países: los retos para romper las posiciones de las élites interesadas en mantener el *statu quo*, pero también las dificultades para forjar nuevas coaliciones sostenibles entre la clase política, los empresarios, el ejército, la burocracia y la sociedad civil que puedan conducir al progreso, tanto en el rendimiento económico como en la inclusión. No hay estudios de casos de América Latina en el libro, simplemente porque no creo tener la experiencia necesaria, pero invito a los lectores a utilizar sus propios conocimientos e interpretaciones para hacerlo. Ayudará a comprender por qué gran parte de la región lucha por progresar. Este libro aporta algunas

ideas sobre cómo cambiar esta situación.

Por último, el mundo ha cambiado mucho desde la primera edición de 2022. Las otrora inquebrantables coaliciones mundiales se han roto y los pequeños retazos de generosidad y compasión de las partes más ricas del mundo parecen desaparecer rápidamente. El cortoplacismo, el interés propio y el posicionamiento geopolítico se llevan a nuevos extremos, y el aislacionismo económico y el proteccionismo son ahora apreciados por las naciones más poderosas. Algunas de las fuerzas globales que contribuyeron a crear modelos económicos de éxito para muchos países, sobre todo en Asia, entre otras cosas mediante el comercio y la integración, se ven bruscamente alteradas. Más que nunca, los países menos favorecidos tendrán que forjar sus propios destinos. No tengo la receta de cómo hacerlo, pero algunos de los ingredientes se analizan en el libro.

Oxford, marzo de 2025

PRIMERA PARTE

CAPÍTULO 1

LOS PENSADORES DEL DESARROLLO Y SUS PENSAMIENTOS

Era el 8 de septiembre de 2012 cuando el periódico londinense de la tarde aprovechó una filtración al máximo. Al parecer, la nueva secretaria de Estado para el Desarrollo Internacional del Reino Unido había declarado en el momento de su nombramiento: "¡No me he metido en política para repartir dinero entre los habitantes del Tercer Mundo![8]". Además, admitió que no había visitado nunca ninguno de los países que reciben ayuda del Reino Unido. Aunque ella siempre negó esta declaración, fue suficiente para que todo el Departamento Desarrollo Internacional del Reino Unido (DFID) se pusiera en alerta máxima ante su llegada. La cuestión era qué hacer con una nueva jefa encargada de gastar 11.500 millones de libras al año en desarrollo internacional que, evidentemente, no sabía mucho sobre el tema. De repente circuló un correo electrónico pidiendo ideas sobre lo que debería leer la nueva secretaria de Estado.

Reunirse con ella por primera vez fue memorable. La expresión de su cara lo decía todo cuando el Director de Política le entregó una pila de libros sobre desarrollo, diciéndole que tal vez debería leerlos durante el fin de semana. Sin pensarlo dos veces, le dije: "Yo podría darte un tutorial sobre todos esos libros". Y así lo hice la semana siguiente. A lo largo de unas dos horas, hablamos de los libros, de diferencias y similitudes, así como de los efectos de sus puntos de vista en los gobiernos de los países en desarrollo, las agencias de ayuda y las organizaciones internacionales.

Era una tarea importante: podía moldear su pensamiento y sus decisiones. En el Reino Unido, al igual que en el resto del mundo, no se puede esperar que los políticos y los altos funcionarios públicos estén al tanto de las últimas

investigaciones y acontecimientos sobre crecimiento y desarrollo económico en todo el mundo o incluso en su propio país. Y, sin embargo, deben ser capaces de tomar decisiones acertadas y coherentes sobre qué políticas promover y cómo gastar el presupuesto de su departamento. En el Reino Unido, los ministros no pueden permitirse el lujo de contar con un ejército de asesores personales de confianza. En su lugar, deben confiar en la administración pública británica, un organismo muy independiente obligado a ofrecer el mejor asesoramiento posible por un estricto código de la función pública. Aquel día tuvo que confiar en mí, un académico que había entrado en la función pública menos de un año antes, para que la introdujera en el pensamiento del desarrollo internacional.

No solo en política, sino que también en la mayoría de las elecciones de la vida, la gente necesita apoyos que les ayuden a tomar decisiones. En psicología, estos apoyos se denominan modelos mentales: conceptos, historias y puntos de vista que revelan cómo funciona el mundo[9]. Sin duda, los políticos están moldeados por su propia visión del mundo y su ideología, pero a la hora de tomar decisiones también necesitan un modelo causal claro de lo que es y no es posible. Dado que el modelo mental de esta secretaria de Estado sobre cómo funciona el mundo del desarrollo estaba algo vacío, se me pidió que ayudara a darle forma teniendo en cuenta que en el Reino Unido los funcionarios asesoran y los ministros deciden[10]. No obstante, estaba decidido a concienciar, al menos, a la recién nombrada de la gran y apasionante oportunidad que tenía ahora como secretaria de Estado de Desarrollo Internacional[11].

La pila de libros presentados a la secretaria de Estado había sido elegida por su amplio atractivo —todos eran *best sellers*— y su influencia en la comunidad del desarrollo y la ayuda. No se eligieron porque alguien, y mucho menos yo, hubiera decidido que los puntos de vista que defendían eran correctos o coincidían con las opiniones oficiales del Reino Unido. De ahí que entre los autores figuraran académicos y pensadores de éxito como Amartya Sen, Jeffrey Sachs, Bill Easterly, Paul Collier, Jim Robinson y Daron Acemoglu, Esther Duflo y Abhijit Banerjee, Joseph Stiglitz, Dambisa Moyo, Angus Deaton, Ha-Joon Chang y Dani Rodrik[12]. Sí, muchos hombres blancos

(aunque no todos), y todos economistas. A estas alturas, cinco tienen un Premio Nobel[13], y sospecho que uno más está por llegar. No hay duda de que faltaron autoras clave de estudios de desarrollo, pensadores de la ciencia política y otros pensadores de gran calidad, pero la lista pretendía reflejar a aquellos que parecían haber tenido mayor influencia en los debates sobre el desarrollo económico, incluidos los que tuvieron lugar en los círculos políticos de Whitehall. En cuanto a este autor, en el capítulo siguiente expongo mi propia concepción de cómo se produce el desarrollo, es decir, mi propio modelo mental del desarrollo.

El resto de este capítulo da una idea del pensamiento dominante sobre por qué los países pobres se quedan atrás y qué habría que hacer al respecto basándome en lo que le dije a la secretaria de Estado. Más adelante volveré sobre estos autores porque cada uno ofrece una propuesta diferente tanto para los principales problemas que rodean al desarrollo internacional como para la forma de superarlos. Pero antes, ofreceré una breve introducción sobre por qué los países o las personas pueden ser pobres desde la perspectiva de la economía del desarrollo.

GUÍA RÁPIDA SOBRE LA ECONOMÍA DE LA POBREZA Y EL DESARROLLO

En las últimas décadas se ha investigado y reflexionado mucho sobre qué frena a los países y a las personas. Ni siquiera el pensamiento dominante en materia de desarrollo, reflejado en los libros más vendidos, ofrece respuestas concluyentes. A riesgo de no dar crédito a los matices de todos esos trabajos, algunas afirmaciones diagnósticas me permiten diferenciar entre ellos, sin olvidar sus implicaciones sobre lo que puede hacerse, si es que puede hacerse algo, para impulsar a los países y las personas pobres. Así pues, aquí ofrezco, en las siguientes cuatro proposiciones, diagnósticos contrapuestos de cuáles son los problemas centrales:

Proposición 1: los países y las personas son pobres porque están mal dotados. Todos los economistas están de acuerdo en que los mercados importan. Desde

mucho antes de Adam Smith, han comprendido que los precios, fijados a través de los mecanismos del mercado, son la clave para lograr economías que funcionen. Hay límites a la medida en que un gobierno puede jugar con todo esto. Sin embargo, pocos economistas han suscrito la opinión de que si dejamos que los mercados se las arreglen solos, todo irá bien en la sociedad.

De hecho, este punto toca lo que probablemente sea un gran malentendido sobre los economistas, en especial los que trabajan con países en desarrollo. Algunas personas afirman que los economistas no se preocupan por la equidad. Este malentendido proviene de un conocimiento erróneo, o al menos incompleto, de las teorías económicas más básicas. Lo que los economistas llaman el primer teorema del bienestar dice que si los mercados son perfectamente competitivos, de modo que cualquiera pueda entrar en uno, nadie puede ocultar lo que hace y nadie obstaculiza este mercado libre, el resultado será la asignación más eficiente posible de todos los recursos: trabajo, capital, tierra y tecnología. Sin embargo, la letra pequeña, voluntariamente ignorada por algunos, dice que los que participan en un sistema así serán recompensados en función de lo que tenían al principio: su trabajo, sus cualidades, las oportunidades que le dieron, el poder que tenían. Así pues, dado que se trata de un mundo con diferencias bastante grandes en la lotería del nacimiento —dónde naciste, quiénes son tus padres y otros factores que determinan tu posición de partida—, la asignación del mercado difícilmente puede calificarse de justa. Los mercados son realmente importantes para la eficiencia, pero eso no significa que los países no deban hacer nada para buscar la equidad de los resultados o las oportunidades.

Todo esto lleva a una explicación directa, casi tautológica, de la pobreza: las personas o los países son pobres porque ya lo eran antes. Esto justifica en gran medida el gasto social a gran escala de los gobiernos, así como la ayuda al desarrollo: cuando se invierten recursos en mejorar las dotaciones de los países o los pueblos pobres —construyendo infraestructuras, mejorando la sanidad, mejorando la educación, proporcionando financiación a las pequeñas empresas—, esos países y sus poblaciones podrán cosechar mayores frutos de sus esfuerzos. Una persona pobre puede no tener mucho para empezar, pero una vez que recibe una buena educación y disfruta de

mejor salud, o accede a algún capital para comprar una vaca o las existencias necesarias para abrir una pequeña tienda, puede empezar a ganar un poco más de dinero y dar un paso hacia una vida más digna.

Esta expresión tan simple sobre por qué las personas o los países son pobres —ya antes eran pobres— no es tan inocente como parece. Busca eximir a los mercados de toda responsabilidad. Los mercados se limitan a recompensar lo que cada cual ofrece en función de lo que tiene. Al fin y al cabo, para empezar hay desigualdad, y la economía no hace más que reproducir esa desigualdad. Si alguien no tiene lo suficiente, no es culpa de la economía. La culpa es de cualquier proceso de la historia o de la sociedad que haya provocado que algunos tengan mucho y otros poco. No hay necesidad de interferir en el mercado; basta con arreglar el pasado.

Proposición 2: los fallos del mercado son costosos para los pobres y pueden atraparlos en su escasez. Los "fallos" del mercado —imperfecciones en el funcionamiento del sistema de mercado— son una característica esencial de cualquier economía y no existe ningún conjunto sencillo de instrumentos que pueda evitarlos, especialmente con la práctica del *laissez-faire*.

¿Cuáles son ejemplos de fallos del mercado? Un mercado perfecto supone que no haya oligopolios ni monopolios: que ninguna empresa sea lo bastante poderosa para fijar los precios y que la escala de operaciones no ofrezca ninguna ventaja. También supone que no haya riesgo moral: por ejemplo, un banco puede estar seguro de que cualquiera que solicite un préstamo lo utilizará para el fin previsto. Además, un mercado perfecto no asume externalidades negativas: un acuerdo entre dos empresas no debe afectar a nadie que no esté incluido en el acuerdo, como que los hogares deban hacer frente a cualquier contaminación generada como resultado de ese acuerdo. El poder del mercado, las restricciones de entrada y la presencia de economías de escala, riesgo moral y externalidades negativas como la contaminación son ejemplos habituales de fallos del mercado. Muchos economistas consideran que estas imperfecciones son lo suficientemente importantes como para resultar muy costosas para la economía y la sociedad. Abren la puerta a las intervenciones del Estado para corregir los resultados del mercado,

suponiendo que pueda hacerse.

Muchos autores, como Joseph Stiglitz y Abhijit Banerjee, han vinculado los fallos del mercado con la pobreza. Afirman que algunos fallos del mercado perjudican especialmente a los sectores pobres y agravan su falta de riqueza y dotaciones iniciales[14]. De esta manera, los mercados no están libres de culpa. Al contrario, sus arraigadas imperfecciones son una causa central de la difícil situación de quienes disponen de menos recursos y pueden acabar atrapándolos en esa situación. Las diferencias entre ricos y pobres en el acceso al capital en el mercado crediticio son un buen ejemplo. A una mujer inteligente de una familia pobre le resultará mucho más difícil que a una mujer no muy inteligente de una familia más acomodada conseguir un préstamo bancario para pagar sus estudios o reunir el capital necesario para crear una empresa. Los bancos pedirán garantías que ni ella ni su familia tendrán, pero esto no será un problema para alguien que provenga de una familia pudiente. Sin esta limitación para reunir capital, la mujer acomodada podrá conseguir un trabajo mejor gracias a una formación universitaria o triunfar como empresaria.

Por lo tanto, dos personas con la misma capacidad acabarán teniendo ingresos diferentes porque los bancos no conceden préstamos basados en los ingresos futuros. En cambio, ante los problemas profundamente arraigados de información imperfecta o de aplicación del sistema de mercado, los bancos piden garantías. De este modo, el mercado agrava la pobreza de la mujer de la familia pobre, que acaba ganando menos a lo largo de su vida por no haber podido ir a la universidad o montar su propio negocio.

El coste de los fallos del mercado para la economía y la sociedad es enorme. Los pobres acaban atrapados en actividades de bajo rendimiento, con pocas posibilidades de enriquecerse o de salir de su situación. De hecho, están atrapados en la pobreza[15]. Esto sería cierto incluso si una persona más humilde fuera tan inteligente y emprendedora como una persona más rica que pudiera seguir una educación o crear una empresa y así ganar más a lo largo de la vida. En resumen, existen desigualdades de partida, pero los mercados recompensan a las personas de forma diferente.

Proposición 3: las trampas del crecimiento se derivan de fallos del mercado que resultan costosos para los países pobres. Las dos primeras proposiciones explican por qué en una sociedad a una persona no le va tan bien como a otra. Del mismo modo, los países pueden quedarse rezagados porque son incapaces de generar infraestructuras o los niveles educativos de su población debido a una baja puntuación crediticia internacional derivada de fallos del mercado. O puede que no sean capaces de competir con grandes empresas internacionales debido a la forma en que funcionan los mercados internacionales.

Las antiguas condiciones de un país, tales como un capital humano o físico deficiente, se ven exacerbadas por los fallos del mercado. El resultado es una divergencia a largo plazo entre la mayoría de los países en desarrollo y las economías más ricas del mundo. Dos de los fallos del mercado más comunes ocupan un lugar destacado. El primero son las externalidades, sobre todo del capital humano. Por ejemplo, Paul Romer ha sugerido que la educación no solo aumenta los ingresos de los estudiantes; las externalidades de los niveles más altos de capital humano también impulsan la productividad en toda la economía a través de las ideas y la innovación[16]. El otro fallo del mercado son las economías de escala aplicadas a toda la economía. Por ejemplo, Paul Krugman y otros han señalado la importancia de los efectos de la aglomeración, es decir, los rendimientos crecientes que se derivan del establecimiento de empresas en la misma localidad[17]. Las empresas pueden entonces aprovechar la proximidad mediante un mejor funcionamiento de los mercados de productos e insumos: es más fácil realizar ventas, reducir los costes de transporte y contratar o comprar insumos.

Ambos tipos de fallos del mercado pueden explicar que a los países pobres les costaría ponerse al día porque llegan tarde a estos procesos de crecimiento, lo que les llevaría a una trampa de crecimiento. A los países con bajos niveles educativos les puede resultar difícil tener la misma dinámica de crecimiento e innovación que aquellos cuyos sistemas educativos funcionan bien desde el principio. Los países que llegaron tarde a la industria manufacturera tendrán dificultades para atraer empresas porque estas tienden a aprovechar los efectos de la aglomeración en otros lugares con empresas

establecidas. Por ejemplo, hace 60 años, cuando las zonas portuarias de Singapur y Mombasa eran probablemente casi similares, fue Singapur el primero en atraer nuevas empresas, mientras que Mombasa perdió el tren. A medida que los rendimientos crecientes beneficiaban a los pioneros, Mombasa y otros puertos africanos se han enfrentado a obstáculos cada vez mayores para ponerse a la altura, por lo que han experimentado de forma persistente un menor crecimiento económico, divergiendo cada vez más del crecimiento de Singapur.

Proposición 4: las trampas del crecimiento se derivan de los fallos de los Estados y de su gobernanza. Otros autores han vinculado la persistencia de las diferencias en los resultados de crecimiento a las características de los Estados y las sociedades, tanto teórica como empíricamente. En particular, en lugar de centrarse en los distintos niveles de capital financiero o humano, destacan un tipo de capital muy diferente: el tejido de la sociedad y las instituciones tal y como han evolucionado a lo largo de la historia, como la naturaleza del Estado de derecho y el sistema político[18].

Las investigaciones han puesto de relieve toda una serie de características[19]. Algunos investigadores se han centrado en el fracaso de las condiciones previas de una economía de mercado necesarias para que la proposición 1 sea válida. Estas condiciones previas tienen que ver con unos derechos de propiedad bien definidos y el cumplimiento de los contratos a través de un sistema judicial que funcione, entre otras características del Estado de derecho. Otros se han fijado en el sistema político en sí, por ejemplo, si un país es una democracia o una autocracia. Y, sobre todo, cuando se trata de explicar por qué los países se han quedado atrás, los investigadores han señalado que puede haber conflictos y otros factores asociados a ello como la diversidad étnica, la desigualdad de riqueza o la presencia de recursos naturales por los que merezca la pena luchar. También hay factores como la religión o la historia de la colonización que pueden haber influido en el crecimiento directa o indirectamente a través del Estado de derecho. En términos generales, los investigadores han hecho hincapié en los vínculos entre la economía, la política y la sociedad, y en cómo los

factores geográficos o históricos pueden haberlas configurado.

***

No cabe duda de que, entre todos los factores plausibles que impulsan el crecimiento según las proposiciones 3 y 4, es probable que muchos hayan sido ciertos al mismo tiempo. El principal factor diferenciador ha sido durante mucho tiempo cuáles son los más importantes. El problema es que investigar empíricamente el crecimiento en distintos países es difícil; todavía se están produciendo muchas disputas sobre qué enfoques son aceptables y si alguno de estos trabajos alcanza los niveles exigidos para la ciencia.

Aunque conceptualmente pueda ser muy plausible, demostrar empíricamente el impacto causal del crecimiento de unas condiciones iniciales específicas es muy discutible: es fácil encontrar correlaciones, pero estas no significan causalidad. De hecho, no solo es difícil medir adecuadamente los posibles factores explicativos según la proposición 4, sino que siempre es muy complicado sostener que algo, ya sea en el presente o en el pasado, es realmente un acto aleatorio. Esto hace que el trabajo estadístico realizado incluso por los grandes nombres de la investigación sea a menudo controvertido. También significa que la base de pruebas para distinguir entre las explicaciones sobre las diferencias de crecimiento entre países sigue siendo controvertida[20].

Saber qué proposiciones son las más convincentes y qué factores importan más dentro de cada una de ellas es, no obstante, relevante para el modelo mental de una persona sobre el desarrollo. Diversos autores, especialmente los de los *best sellers*, llevan mucho tiempo discutiendo cuál de estas proposiciones ofrece el marco adecuado para analizar las diferencias de crecimiento y desarrollo. Además, han ampliado sus argumentos a qué fallos específicos de los mercados o de la gobernanza son más importantes y cómo cualquiera de estos factores puede cambiar, incluido el papel desempeñado por la ayuda exterior. Dado que sus puntos de vista suelen ser bastante sutiles y no hay espacio suficiente aquí para hacerles justicia, ofrezco solo un breve resumen, muy parecido al que di a la secretaria de Estado, con disculpas por

los atajos tomados.

PENSAMIENTOS SOBRE EL DESARROLLO MÁS VENDIDOS: UN BREVE RESUMEN

Los responsables políticos suelen sentirse atraídos por modelos mentales simples y fáciles de comunicar sobre cómo funciona el mundo. Esto es, los países y las personas pobres carecen de recursos, por lo que basta con transferirles recursos financieros, ¡problema resuelto! No es de extrañar que uno escuche a menudo este mantra entre los partidarios de la ayuda al desarrollo. En su forma más simple, suele ser un grito de guerra a favor de la redistribución de recursos a través de las ayudas que dan los países ricos a los países pobres. Estos recursos pueden destinarse a reforzar la salud, la educación o la base de activos financieros de los segundos. Es decir, pueden utilizarse para desarrollar su capital humano y físico.

En muchos sentidos, es más sutil que eso: incluso si una persona creyera que el mundo es más coherente con la proposición 2 —que los fallos del mercado son realmente costosos para los pobres— e incluso con la proposición 3 —que dichos fallos acrecentan las diferencias generales de crecimiento—, aumentar la base de activos de las personas y los países pobres sigue siendo una forma de mejorar su suerte. Si es la pobreza la que los excluye, aumentar sus activos —ya sea en educación, sanidad, capital financiero o infraestructuras— permitiría a los pobres ser más productivos y aprovechar mejor las oportunidades, aunque no se aborden los fallos fundamentales de los mercados. Incluso con un modelo mental más sofisticado, el consejo que se ofrece sobre qué hacer con la pobreza sigue siendo muy simple, casi una bala de plata[21], fácil de hacer campaña en torno a ello: dar mucha ayuda. Esto es casi todo lo que cualquiera necesita saber para entender la solución a la pobreza que da Jeffrey Sachs.

Y, sin embargo, no todos los pensadores que se inclinan por la propuesta 2 y, especialmente, por la 3, estarían de acuerdo en que este sea el camino a seguir: los mercados que funcionan mal deben funcionar mejor si se quiere que un país progrese. No solo se necesita dinero en efectivo, sino también

reformas del funcionamiento de las economías. Para algunos pensadores, estos cambios serán principalmente internos, como pide Paul Collier en *El club de la miseria*. Para otros, los fallos del mercado son importantes, pero deben atacarse a escala internacional, dice Joseph Stiglitz en su libro *El malestar en la globalización*, o mediante una fuerte intervención estatal, como sugiere Ha-Joon Chang en su obra.

Los pensadores que tienden a inclinarse por la propuesta 4 difieren de los demás al sugerir que los Estados no gastarán sus nuevos recursos en las personas adecuadas, que los recursos fiscales o la ayuda exterior se emplearán mal y que nunca se promulgarán reformas. El problema, por tanto, nunca es el dinero, sino la forma en que se gobiernan estos Estados. Daron Acemoglu y James Robinson sintetizan este punto de vista en su influyente libro *Por qué fracasan los países*, que relaciona los problemas actuales con los factores históricos que desordenan la política y la economía. *La carga del hombre blanco* de William Easterly, va aún más lejos: los que intentan arreglar estas economías, como el Banco Mundial y las organizaciones de ayuda humanitaria, son culpables de empeorar las cosas. Angus Deaton y Dambiso Moyo, cada uno de manera muy diferente, comparten bastante de este punto de vista.

En resumen, cada autor tiene una forma distinta de pensar (y consejos diferentes) sobre el desarrollo y lo que frena a los países o, a veces, lo que les hace tener éxito. A continuación desarrollo los argumentos de estos autores.

DESARROLLO FÁCIL: LA AYUDA COMO BALA DE PLATA

Jeffrey Sachs publicó en 2005 *El fin de la pobreza*, el primero de una larga lista de libros que ofrecen un gran panorama del desarrollo. Aunque Sachs analiza muchas de las razones por las que hay países que no salen de la pobreza, saltan a la vista dos grandes causas que provocan esas carencias y menor crecimiento de ciertos países. En primer lugar, algunos países sufren de una pobreza generalizada porque se enfrentan a un desafío geográfico y climático que provoca graves problemas de salud, como la malaria u otras enfermedades infecciosas tropicales. Los mercados siempre tienen grandes

dificultades para superar estas emergencias sanitarias. En segundo lugar, es notorio que los fallos del mercado crediticio mundial impiden a los países pobres reunir el capital que necesitan para invertir en sanidad o en otras infraestructuras económicas o sociales. ¿Cuál es la solución? Inyectar conocimientos y financiación en estos países a través de la ayuda al desarrollo, especialmente en materia de salud. Citando a Bono, la estrella irlandesa del rock, que escribió en el prólogo de *El fin de la pobreza* que "La riqueza del primer mundo [y] el poder […] del conocimiento […] hacen del fin de la pobreza una posibilidad realista para […] 2025".

PASOS (MUY) PEQUEÑOS HACIA EL DESARROLLO

Tal vez la cita de Bono, como pasa con su música, suene ahora como si fuera de otra época. Sin embargo, la idea de que el desarrollo pasa por invertir en los pobres sigue viva. Por ejemplo, gran parte de los trabajos de Abhijit Banerjee y Esther Duflo se inscriben en ese espíritu, como muestran en su libro *Poor Economics*. También lo hacen gran parte del trabajo de sus hermanas y hermanos intelectuales, que consideran que es posible lograr una reducción a gran escala e incluso "salir" de la pobreza mediante un gasto cuidadoso de los recursos públicos. Pero su enfoque de dicho gasto de recursos es diferente, en esencia, de las opiniones de Sachs y su partidario Bono. En lugar de esa confianza expresada en *El fin de la pobreza* en que la principal limitación para superar la escasez se trata de los recursos —porque se sabe cómo utilizarlos—, los autores de *Poor Economics* sostienen que es el conocimiento —porque la comprensión de cómo utilizar bien los recursos es limitada—.

Partiendo de la proposición 2 —que señala que las deficiencias del mercado afectan más a los pobres y los mantienen atrapados en esa pobreza —, libros como *Poor Economics* ofrecen una receta en varios pasos no solo sobre cómo reforzar la situación patrimonial de los pobres, sino también sobre la frecuencia con que pequeñas intervenciones específicas pueden ayudar a superar esas deficiencias del mercado. O como dicen Banerjee y Duflo: "Si nos resistimos al pensamiento perezoso y formulista que reduce cada

problema al mismo conjunto de principios generales [...], entonces podremos construir una caja de herramientas de políticas efectivas[22]". Los recursos financieros importan, dicen, pero la clave para aliviar la pobreza es identificar (mediante una cuidadosa investigación y evaluación) lo que funciona y lo que no y dirigir los recursos hacia los asuntos que tienen una mayor capacidad de alimentar el desarrollo, que no son en absoluto evidentes. Rechazan radicalmente la necesidad de una gran visión como en las proposiciones 3 y 4 o, de hecho, como Sachs parece promoverla. El desarrollo se logrará levantando el velo de la ignorancia poco a poco, lo que conduce a un enfoque a menudo etiquetado como visión marginalista del desarrollo.

PESIMISMO

La carga del hombre blanco, de William Easterly, publicado por primera vez en inglés en 2006, parece ser la antítesis del libro de Sachs. Se sitúa firmemente en el campo de la proposición 4. Easterly sugiere que los Estados y su gobernanza son los culpables de las trampas del crecimiento. También cree que la ayuda no desempeña ningún papel en ellas. Solo el subtítulo de su edición en inglés resume su pensamiento: *Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*. Por supuesto, no es la mejor declaración para presentar al recién nombrado jefe de un departamento gubernamental que gasta 11.500 millones de libras al año en ayuda al desarrollo, pero eso no significa que no merezca la pena leer el libro. Easterly, un economista del Banco Mundial reconvertido en pícaro, ve Estados e instituciones corruptos y fracasados por todas partes, apoyados por la ayuda y, en trabajos posteriores, por expertos extranjeros en desarrollo. Todo sería distinto si estos países tuvieran elecciones democráticas, derechos de propiedad y Estado de derecho, tal como se conocen en Occidente. A los mercados no les iría nada mal si se les dejara trabajar. Aquí no hay nada que "arreglar"; los mercados no "fallarían" tanto si no fuera por el fracaso de los gobiernos.

En resumen, Easterly considera que la ayuda ha hecho más mal que bien y que nadie debería engañarse creyendo que algún experto externo sabe cómo

resolver los problemas de desarrollo de estos países. Al leer su obra, no pude evitar tener la sensación, como profesional del desarrollo, de que Easterly nos estaba diciendo a los que intentamos contribuir al desarrollo que estamos condenados de una forma u otra, es decir, que hay poco que hacer a pesar de toda la miseria.

Se trata de un pensamiento bastante aleccionador para cualquiera que se dedique a la labor del desarrollo, pero no es único; abundan otras versiones de este punto de vista. Por ejemplo, el libro de Angus Deaton *El gran escape: salud riqueza y los orígenes de la desigualdad* (2013), documenta las enormes mejoras en los niveles de vida, por ejemplo en la salud, a lo largo del último siglo, contando una gran historia del éxito en el desarrollo. Pero en lo que respecta a la ayuda al desarrollo, Deaton reitera la opinión de Easterly: tal vez mediante el gasto en el desarrollo de medicamentos y vacunas o a través del comercio los extranjeros puedan ayudar, pero no deberían intentar utilizar la ayuda como vehículo para el cambio en estos países. Esto solo alimenta la corrupción y la mala gobernanza, y lo empeora todo.

La zambiana Dambisa Moyo va más allá en su libro *Dead Aid: por qué la ayuda no funciona y cómo hay un camino mejor para África*. Según Moyo, la ayuda a gran escala está paralizando las economías africanas y lleva a los gobiernos a pedir más. En su lugar, deberían primar las soluciones de libre mercado. Más allá de la ayuda a las crisis humanitarias, no ve ningún papel para la ayuda o los extranjeros, ni tampoco para los gobiernos, aparte de quitarse de en medio. Confiemos en el mercado, especialmente en los mercados mundiales de capitales, sugiere la exasesora de Goldman Sachs.

No todos sus lectores quedaron impresionados, especialmente el filántropo y empresario Bill Gates, quien declaró que el libro de Moyo promovía el mal. Puede que la opinión de Moyo fuera un poco fuerte, aunque su argumento se base en pruebas bastante dudosas, pero que un africano dijera esto sin rodeos hizo reflexionar a varios observadores y, para muchos más, confirmó las creencias que tenían desde hacía tiempo. Easterly y Deaton responsabilizan directamente a los países en desarrollo de sus fracasos pero, al igual que Moyo, también culpan a los países más ricos por arruinar, mediante una ayuda y una su implicación bien y malintencionada, a estos países.

EL FRACASO DE LOS MERCADOS Y VALORES MUNDIALES

La profunda creencia de Moyo en los mercados mundiales de capital la pone en desacuerdo con todos los demás autores, especialmente con Joseph Stiglitz. Además de ser un académico brillante y merecedor de un Premio Nobel, se ganó el reconocimiento mundial entre los profesionales del desarrollo por su disputa con el Fondo Monetario Internacional (FMI) cuando era economista jefe del Banco Mundial. Durante la crisis asiática de 1997, en la que varias economías de Asia Oriental y Sudoriental se enfrentaban a una crisis macroeconómica, Stiglitz se opuso firmemente a los planteamientos de "una solución para todos" y "dejar que el capital y otros mercados funcionen" que parecía propugnar el FMI en aquella época. Podría decirse que, en retrospectiva, no sorprende que alguien como él, que había construido su enorme reputación académica sobre el estudio de los fallos del mercado financiero y de otros mercados, adoptara esta postura. Sin embargo, resultó chocante.

En su libro *El malestar en la globalización*, Stiglitz reconocía, en línea con la proposición 3, que los fallos del mercado abundan, pero que el verdadero fallo es no intentar arreglarlos, especialmente en los mercados globales. La globalización no se diseñó para beneficiar a los pobres. No hay más que ver los fallos del comercio internacional o de los derechos de propiedad intelectual, que no dan ninguna oportunidad a los países pobres. Para Stiglitz, el sistema internacional de organizaciones multilaterales —como la Organización Mundial del Comercio, el Banco Mundial y, no menos importante, el FMI— es el culpable de su inacción en estas cuestiones. La respuesta correcta es reformar el sistema. Al mismo tiempo, hay que apoyar a los países en desarrollo dándoles mucha ayuda para que puedan avanzar y solucionar sus propios fallos de mercado.

Con sus opiniones contrarias a las instituciones mundiales y su actitud aparentemente intervencionista, Stiglitz es un héroe improbable para los pensadores más "izquierdistas". Aunque estos tienen una visión mucho más negativa del papel del mercado y mucho más expansiva del alcance y la escala de la intervención gubernamental. Es decir, no solo quieren arreglar

los fallos del mercado, sino también intervenir más ampliamente y dirigir la economía hacia sectores y actividades específicos. Ha-Joon Chang, economista de la Universidad de Cambridge, quien escribió *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*, es un buen ejemplo. Para Chang, los gobiernos pueden forjar el destino económico de sus países de forma dirigida y "hacer una Corea" en la que unas instituciones gubernamentales fuertes utilicen un proteccionismo extensivo y otras medidas para impulsar la aparición de una ventaja comparativa industrial. Stiglitz no sigue este camino. Contrariamente a muchos que lo ven como su abanderado, Stiglitz sigue creyendo firmemente en el papel del mercado, como le corresponde a un antiguo presidente del Consejo de Asesores Económicos de Estados Unidos bajo la presidencia de Bill Clinton.

La convicción de Stiglitz de que el camino a seguir consiste en reformar las diversas instituciones mundiales de desarrollo no coincide exactamente con la postura de otro autor crítico con el modo en que ha evolucionado la globalización. En *La paradoja de la globalización* y en trabajos posteriores, Dani Rodrik ve muchas cosas en el funcionamiento de los mercados globales que entran en conflicto con la inclusión social y la democracia. Su respuesta a esto, sin embargo, es no esperar mucho de los nobles intentos de reformar el sistema global. Más bien, parte del reconocimiento de que cada país necesita encontrar una estrategia económica y social que se ajuste a sus valores. Es la única manera de mantener el comercio, como base para la creación de riqueza mundial, firmemente coherente con valores como la democracia.

TRAMPAS DE LAS QUE SE PUEDE ESCAPAR

En sus libros, empezando por *El club de la miseria: qué falla en los países más pobres del mundo*, Paul Collier sitúa los retos clave directamente en los países que se quedaron atrás, pero reconoce (y se compadece de ello) que estos problemas son difíciles de superar. Collier no se esfuerza por matizar, su diagnóstico abarca aspectos de las proposiciones 3 y 4, pero con un optimismo y una confianza ilimitados en que, a pesar de la presencia de fallos del mercado y de la gobernanza, sus ideas políticas pueden impulsar el éxito.

En la narrativa de Collier, las dotaciones geográficas e históricas interactúan de manera que la falta de crecimiento y empobrecimiento enturbian las políticas económicas. Muchos países africanos han sido bendecidos con abundantes recursos naturales, pero esa dicha incentiva que los gobernantes muestren poco interés en utilizar esa abundancia para construir una economía productiva. Después de todo, ¿para qué molestarse si tienen acceso a los ingresos del petróleo, el cobre u otros minerales? Esta actitud de que el ganador se lo lleva todo fomenta el conflicto y la corrupción, agravados por las fronteras históricas que obligan a diferentes etnias y naciones a cohabitar incómodamente dentro de estos países. De ahí que la violencia y la desconfianza se generalicen, minando las posibilidades de desarrollo de sus economías. Aunque un país intente seguir un camino diferente y evitar estas trampas, los conflictos y la mala gobernanza de los países vecinos suelen afectar a sus posibilidades de desarrollo. En el caso de la economía mundial, los países que se enfrentan a estos retos dentro o fuera de sus fronteras han acabado quedándose rezagados porque las empresas tienden a invertir donde ya hay otras empresas y buenas vecindades económicas, aprovechando las economías de escala que ello conlleva.

Collier aboga por apoyar con firmeza a los países afectados, desde preferencias comerciales hasta una amplia financiación y experiencia, e incluso a veces la intervención militar, para ayudar a reducir los riesgos y aumentar los beneficios de invertir en esos entornos. Al hacerlo, camina sobre una fina línea entre el impulso de Sachs a favor de una ayuda cuantiosa y la sombría predicción de Easterly de que toda ella se desperdiciará. Mientras tanto, reconoce que la ayuda, al igual que los recursos naturales, crea incentivos para que la élite política haga caja, pero que, con mucho cuidado, puede utilizarse de forma adecuada y beneficiosa.

SON LAS INSTITUCIONES, ESTÚPIDO

Otros autores han cuestionado la idea de que unas buenas políticas con apoyo exterior sean condición suficiente para el cambio, porque tales esfuerzos se ven limitados por fuerzas institucionales e históricas más profundas. Daron

Acemoglu y James Robinson resumen este punto de vista histórico en su influyente libro *¿Por qué fracasan los países?*, en el que sostienen que las naciones que fracasan carecen de instituciones económicas y políticas integradoras que favorezcan el crecimiento, la innovación y el desarrollo. Por instituciones se entiende el conjunto de normas económicas y políticas creadas, aplicadas y ejecutadas por un Estado y respetadas por sus ciudadanos. Dicho de otro modo, se trata de marcos jurídicos y normas más informales. Pueden incluir la libertad de expresión, el Estado de derecho, la protección contra la competencia desleal y la protección de las minorías o de los vulnerables. Pero estos marcos no surgen de la nada. Por el contrario, están moldeados por la historia y, a su vez, determinan los incentivos económicos, sociales y políticos actuales para actuar de determinadas maneras. Sobre esa base, algunas sociedades (como la británica) construyeron prosperidad y responsabilidad, mientras que otras (como la de Sierra Leona) no siguieron ese camino.

¿Por qué fracasan los países? es una lectura aleccionadora. Sus dos autores analizan las razones por las que las naciones han naufragado. Estas son profundas y no se rectifican rápidamente promulgando impulsivamente una política o un paquete de financiación. Aunque uno no se trague el ingenuo optimismo de Sachs en torno a la ayuda, Acemoglu y Robinson son menos pragmáticos que, por ejemplo, Rodrik o Collier. Se trata de una agenda profundamente pesimista sobre el cambio o sobre cómo se puede apoyar el cambio si la historia es la culpable: pareciera que se les dice a los países que tienen que comprarse una historia mejor o que se advierta a los ciudadanos que deben esperar su momento.

MI CONSEJO AL JEFE

Fundamentalmente, todos estos autores están de acuerdo en cómo sería el éxito. También están de acuerdo en lo que se necesita para el éxito: un crecimiento en el que las empresas privadas y los mercados creen puestos de trabajo decentes y oportunidades, y en el que sectores sociales como la sanidad y la educación proporcionen a las personas las cualificaciones y la

salud que necesitan para aprovechar las oportunidades emergentes. Todos estos pensadores saben que los países pobres, rezagados en sus activos y dotaciones, necesitan invertir en infraestructuras, sanidad y educación. También necesitan instituciones sociales, económicas y políticas que ayuden a los mercados y a la sociedad a funcionar de una manera ampliamente integradora. ¿Se trata del papel del sistema mundial o es necesario un cambio dentro de los países? ¿Puede el cambio producirse rápidamente o se trata al final de una predestinación histórica? ¿Pueden ayudar los de fuera o son un estorbo?

Le sugerí a mi jefe que echara un vistazo a los libros de estos pensadores, aunque solo fuera para inspirarse, que no tratara ninguno como un manual a seguir. Podría animarse con los consejos de Collier y su optimismo de un cambio posible; la advertencia de Banerjee y Duflo de que hay que encontrar formas —utilizando la disciplina de la evidencia— de fortalecer los activos de los más pobres y contribuir a arreglar los mercados que actualmente fracasan para ellos; el consejo de Easterly y Deaton de reconocer que el desarrollo es un proceso desordenado y que puede empeorar las cosas o la afirmación de Acemoglu y Robinson de que entender por qué los países parecen funcionar como lo hacen depende de entender mejor la historia de esos países. También le aconsejé que tuviera cuidado al evaluar soluciones simplistas para los retos del desarrollo. Al fin y al cabo, no es que un país como Gran Bretaña, ajeno a la cuestión, pueda limitarse a enviar ayuda y esperar a que esta mejore drásticamente la vida en todas partes. De hecho, el desarrollo no es una cuestión de gastar dinero o de encontrar una bala de plata que permita a los tecnócratas diseñar fácilmente el éxito en un país extranjero, siempre que se disponga de dinero o de algún tipo de magia. Su organización debería asegurarse de que, si intenta marcar la diferencia, lo haga con un conocimiento profundo de estas sociedades, economías y políticas. Al fin y al cabo, lo que ocurra en esos otros países determinará el éxito o el fracaso de sus propios esfuerzos y de cualquier apoyo que puedan prestarles como agentes externos.

HACER POLÍTICAMENTE ATRACTIVO EL DESARROLLO

¿A qué conclusión llegó la secretaria de Estado? ¿Qué opinión le pareció convincente? Eso queda entre el asesor y la secretaria de Estado, pero daré algunas pistas que pueden ayudar a saber qué sucedió. Cuando le di la tutoría a mi secretaria, las opiniones de Sachs, quien pedía grandes programas de ayuda, parecían un poco anticuadas a pesar de que se habían publicado solo siete años antes, y los políticos y la prensa estaban haciendo preguntas críticas sobre si la ayuda era eficaz[23].

Los responsables políticos, escépticos, encontraron atractiva la visión marginalista del desarrollo de Banerjee y Duflo porque era más crítica con la idea de que el gasto en ayuda internacional estaba bien por sí mismo. Su énfasis en las pruebas concretas de los experimentos y en gastar solo en aquello que funciona fue bien acogido en una institución que, a menudo, se enfrentaba a acusaciones de despilfarrar en ayuda internacional. El talante científico-tecnocrático de estos autores atrajo a algunos responsables políticos porque era difícil de objetar. Al fin y al cabo, ¿quién se atreve a rebatir las pruebas fehacientes? Para otros, esta era la principal debilidad del enfoque: parecía mantener las distancias con el poder y la política, resolviendo pequeños problemas y rara vez favoreciendo grandes reformas políticas o institucionales.

Y a los políticos les gustan las ideas de gran alcance; podría decirse que las necesitan para situar las cosas pequeñas en un marco más amplio y procesar tendencias y retos generales. Aunque en el pasado Paul Collier había sido elogiado en público por el primer ministro David Cameron, en el momento en que yo presentaba estos libros a mi jefe en Londres, Cameron había dicho en una entrevista reciente que *¿Por qué fracasan los países?* de Acemoglu y Robinson, era su libro favorito. Más escepticismo hacia la ayuda a la orden del día.

Un buen funcionario británico sabe captar las indirectas, así que mis colegas y yo empezamos a plantearnos cómo podría utilizarse ese libro en la elaboración de las políticas del DFID. Al fin y al cabo, pensara lo que pensara mi secretaria de Estado, las opiniones del presidente debían tomarse

en serio y reflejarse en programas viables. Incluso antes de su elección en 2009, Cameron, en un discurso sobre desarrollo, se había referido a los países a los que se sacaba de la pobreza como "un hilo dorado que comienza con la ausencia de guerra y la presencia de buena gobernanza, derechos de propiedad, Estado de derecho, servicios públicos eficaces, instituciones civiles fuertes, comercio libre y justo, y mercados abiertos". Mis colegas y yo esperábamos que *¿Por qué fracasan los países?* ofreciera la gramática necesaria para convertir este hilo dorado de sustantivos en al menos un párrafo comprensible para su uso en la elaboración de políticas[24].

LA NECESIDAD DE BALAS DE PLATA

El problema con una agenda construida en torno al hilo dorado o a *¿Por qué fracasan los países?* es que decirle a un país que "se compre una historia mejor" no es tan fácil. Aconsejar a los países que "intenten ser como Gran Bretaña en el siglo XIX" puede ser del agrado de primeros ministros conservadores como David Cameron o Boris Johnson en el número 10 de Downing Street, pero difícilmente es una agenda con la que globalizarse.

De hecho, era difícil ser buenos funcionarios y actuar según el hilo dorado o el más elocuente *¿Por qué fracasan los países?*, como nos pedían nuestros líderes políticos. Por ejemplo, unos derechos de propiedad individual bien definidos son una de las características de las instituciones inclusivas que estos autores parecían favorecer. Sin embargo, dado que la protección de estos derechos evoluciona con el tiempo, la simple puesta en marcha de algunos programas para establecer derechos de propiedad puede resultar complicada. No obstante, recibimos una señal de los asesores del primer ministro de que deberíamos perseguir dicho objetivo.

Además, buscaron la ayuda de Hernando de Soto, el autor que alcanzó cierta fama por su libro *El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en todas partes* y que encabezó esos programas de derechos de propiedad. En ese libro, la tierra y otros derechos de propiedad son aclamados como la solución a la pobreza, es decir, la bala de plata que convertiría el fracaso en éxito, desbloqueando los billones en activos de los

que se encuentran en el sector informal y conduciendo a un enorme crecimiento y mejora en la vida de los pobres[25]. De Soto hizo una presentación elocuente, pero se volvió incómodo cuando se le preguntó, con cierta insistencia, qué podía hacer el Reino Unido para promover esta agenda y su única respuesta fue que se le contratara a él y a su empresa. El problema más grave era la evaluación de tales programas, incluidos los que él había promovido en su país natal, Perú, y en otros lugares.

La verdad era que los programas habían demostrado ser débiles a la hora de transformar en esencia la suerte de los pobres en el sentido que él describía. Aunque no cabe duda de que algún estudio ocasional reveló que algunos de estos programas mejoraban el bienestar de los pobres utilizando los mecanismos que de Soto había sugerido, las pruebas no eran en absoluto claras[26]. Esto sugiere que los derechos de propiedad individual para los pobres son, en el mejor de los casos, solo una parte del panorama más amplio del desarrollo. No son una bala de plata.

***

Todos los libros analizados en este capítulo ofrecen ideas útiles y merece la pena leerlos. Cada uno de ellos ofrece un punto de vista a través del que ver el panorama general de los problemas del desarrollo y, en su mayoría, deben tomarse en serio. ¿En qué difiere mi modelo mental sobre el desarrollo del de los autores analizados en el capítulo 1? Sobre todo en cuatro aspectos. En primer lugar, los principales retos que deben superar los países en desarrollo residen en el interior de esos países, no en los mercados mundiales. Al igual que Stiglitz y Rodrik, reconozco que los mercados mundiales actuales no facilitan el éxito de un país pobre en el frente del desarrollo y, sin embargo, muchos países pobres han tenido éxito en las últimas décadas, mientras que otros al principio fracasaron. Así pues, los retos mundiales no bastan para explicar el fracaso. En segundo lugar, aunque se necesitan políticas económicas sensatas para fomentar el crecimiento y el desarrollo, como explican Collier y otros, considero que la limitación esencial reside más en la forma en que los países son moldeados, gobernados y gestionados por quienes

tienen el poder de hacerlo y menos en los detalles de las políticas económicas específicas. En tercer lugar, aunque los fundamentos históricos desempeñan un papel a la hora de explicar la economía y la política de hoy (como Acemoglu y Robinson), las decisiones tomadas por la élite política y económica actual tienen mucha importancia. Los resultados no están predeterminados históricamente: el progreso en el desarrollo ha surgido en lugares improbables gracias a las acciones de quienes tenían poder para cambiar las cosas. Y en cuarto lugar, no soy un escéptico de la ayuda como Easterly, Moyo y Deaton pero, a diferencia de Sachs, creo que la ayuda no debería ser una preocupación central en los debates sobre el desarrollo, porque hacer un buen uso de la ayuda es difícil, a veces incluso contraproducente, a menos que exista o surja un pacto de élite que sea coherente con el desarrollo.

En general, creo que a todos ellos les falta una cosa. Una explicación clara de por qué un conjunto diverso de países ha cambiado a mejor en las últimas décadas y por qué otros no. Este es el tema de este libro. El capítulo 2 presenta el acuerdo para el desarrollo y sus principales características en su diversidad de contextos. Utilizando datos sencillos, el capítulo 3 ofrece una instantánea de lo que ha ocurrido en materia de desarrollo en las últimas décadas, destacando los éxitos y los fracasos. Explico cómo, en los países que han prosperado económicamente y en otros aspectos, el principal factor impulsor del éxito es la aparición de un pacto por el desarrollo. A continuación, se prepara el escenario para la segunda parte, en la que exploro las experiencias de una selección contrastada de países.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Johnson, S. (2007): "Disease and Development: The Effect of Life Expectancy on Economic Growth", *Journal of Political Economy*, 115(6), pp. 925–85.

— (2014): "Disease and Development: A Reply to Bloom, Canning, and Fink", Journal of Political Economy, 122(6), pp. 1367-75.

Acemoglu, D.; Johnson, S. y Robinson, J. A. (2005): "Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth", *Handbook of Economic Growth*, 1, pp. 385-472.

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2012): *Why Nations Fail*, Londres, Profile Books. Edición en

castellano (2012): *¿Por qué fracasan los países?*, Bilbao, Deusto.

Banco Mundial (2015): *World Development Report 2015: Mind, Society, and Behavior*, Washington D. C., Banco Mundial.

Banerjee, A. y Duflo, E. (2011): *Poor Economics*. NewYork, Public Affairs.

Banerjee, A. y Newman, A. F. (1994): "Poverty, Incentives, and Development", American Economic Review, 84(2), 211-15.

Barro, R. J. y Lee, J. W. (2015): *Education Matters. Global Schooling from the 19th to 21st Century*, Oxford, Oxford University Press.

Besley, T.; Burchardi, K. y Ghatak, M. (2012): "Incentives and the de Soto Effect", *Quarterly Journal of Economics*, 127, pp. 237-82.

Besley, T. y Ghatak, M. (2010): "Property Rights and Economic Development", *Handbook of Development Economics*, 5, pp. 4525-95.

Bloom, D. E.; Canning, D. y Fink, G. (2014): "Disease and Development Revisited", *Journal of Political Economy*, 122(6), pp. 1355-66.

Chang, H. J. (2008): *Bad Samaritans: The Myth of Free Trade and the Secret History of Capitalism*. NewYork, Random House.

Collier, P. (2006): *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It*, Oxford, Oxford University Press. En castellano (2008): *El club de la miseria: qué falla en los países más pobres del mundo*, Madrid, Turner.

Deaton, A. (2013): *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Nueva Jersey, Princeton University Press. En castellano (2015): *El gran escape: salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

De Soto, H. (2000): *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Nueva York, Basic Books. En castellano (2001): *El misterio del capital: por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo*, Ciudad de México, Planeta México.

Durlauf, S. (2009): "The Rise and Fall of Cross-country Growth Regressions", *History of Political Economy*, 41(1), pp. 315-33.

Easterly, W. (2006): *The White Man's Burden: Why the West's Efforts to Aid the Rest Have Done So Much Ill and So Little Good*, Oxford, Oxford University Press. En castellano (2015): *La carga del hombre blanco: el fracaso de la ayuda al desarrollo*, Barcelona, Debate.

Field, E. (2005): "Property Rights and Investment in Urban Slums", *Journal of the European Economic Association Papers and Proceedings*, 3, pp. 279-90.

Hasell, J.; Roser, M.; Ortiz-Ospina, E. y Arriagada, P. (2022): *Poverty*, Our World in Data, https://ourworldindata.org/extreme-poverty.

Krugman, P. (1991): "Increasing Returns and Economic Geography", *Journal of Political Economy*, 99, pp. 483-99.

Krugman, P. y Venables, A. (1995): "Globalization and the Inequality of Nations", *Quarterly Journal of Economics*, 110, pp. 857-80.

Mail Online (2012): "Sacked Transport Secretary Justine Greening in furious rant at PM after being put in charge of overseas aid", *Mail Online*, https://lc.cx/oBGr_z.

Moyo, D. (2009): *Dead Aid: Why Aid Is Not Working and How There Is a Better Way for Africa*, Londres, Allen Lane.

Payne, G.; Mitchell, J.; Kozumbo, L.; English, C. y Baldwin, R. (2015): *Legitimate Land Tenure and*

Property Rights: Fostering Compliance and Development Outcomes, Londres, DAI.

Rodrik, D. (2011): *The Globalization Paradox: Democracy and the Future of the World Economy*, Oxford, Oxford University Press.

Romer, P. (1986): "Increasing Returns and Long-Run Growth", *Journal of Political Economy*, 94(5), pp. 1002-37.

Roser, M.; Arriagada, P.; Hasell, J.; Ritchie, H. y Ortiz-Ospina, E. (2023): *Economic Growth*, Our World in Data, https://ourworldindata.org/economic-growth.

Sachs, J. (2005): *The End of Poverty: How We Can Make It Happen in Our Lifetime*, Nueva York, Penguin Press. En castellano (2005): *El fin de la pobreza. Cómo conseguirlo en nuestro tiempo*, Barcelona, Debate.

Servicio Digital del Gobierno del Reino Unido (2015): *The Civil Service code*, Government Digital Service, https://lc.cx/zTc1wj.

Sen, A. (1999): *Development as Freedom*. Oxford. Oxford University Press.

Stiglitz, J. E. (1989): "Markets, Market Failures, and Development", *American Economic Review*, 79(2), 197-203.

— (2002): *Globalization and Its Discontents*, New York, Norton and Norton. En castellano (2002): *El malestar en la globalización*, Barcelona, Taurus.

World Poverty Clock (s. f.): https://worldpoverty.io/.

CAPÍTULO 2

EL ACUERDO PARA EL DESARROLLO

Todos llevaban trajes elegantes. Había unas 30 personas en aquella estrecha sala de Kinsasa, en la República Democrática del Congo (RDC). Era julio de 2013 y me habían invitado a reunirme con el asesor económico del primer ministro. El presidente Joseph Kabila estaba en el poder, pero pocos veían al presidente en persona —menos aún los visitantes extranjeros— porque normalmente estaba ocupado con asuntos de Estado o, como algunos sugerían, entretenido con juegos de ordenador a los que al parecer estaba enganchado. Como alto funcionario del Departamento de Desarrollo Internacional del Reino Unido, solía reunirme con ministros de Finanzas y gobernadores de bancos centrales. A menudo, intentaba reunirme también con asesores económicos de alto nivel, porque estaban más implicados en el análisis económico técnico, que siempre me parecía interesante. De ese modo, podía enterarme de los verdaderos retos a los que se enfrentaban y, tal vez, ofrecerles mis propias experiencias en otros países. Esta reunión, sin embargo, fue diferente. De las más de dos docenas de asesores económicos de alto nivel presentes, diez estaban en fila para hacer una presentación sobre algunos aspectos de los grandes planes de desarrollo del Gobierno.

Aquellos consejeros trataron asuntos de peso como la necesidad de buscar estabilidad macroeconómica, estimular el crecimiento del sector privado mediante una reforma de la normativa y unos mercados de crédito eficaces, centrarse en la movilización de ingresos y la reforma fiscal, revitalizar los programas de sanidad y de educación —con intención de elevar la calidad de la atención y el aprendizaje—, fomentar la agricultura minifundista mediante el desarrollo de cadenas de valor y vincular las nuevas zonas agroindustriales

de todo el país, y mucho más. Eran elocuentes y estaban bien formados en Francia, Bélgica o Canadá. Lo que presentaban era realmente bueno, en gran parte se basaban en los mejores consejos que podían dar el Banco Mundial y otros organismos internacionales. En un país africano normal, rara vez se contrata a un ejército de asesores económicos de alto nivel para que asesoren y mucho menos para que elaboren planes tan minuciosos.

Pero la RDC no es un país típico, y yo lo sabía. Al salir de aquella larga reunión, tuve la sensación de hacerlo de una obra de teatro representada por actores comprometidos que habían montado un buen espectáculo, pero yo estaba seguro de que ni uno solo de los planes que se entretejían en esa conversación llegaría a ponerse en práctica. Es probable que todos ellos también lo supieran, pero no había duda de que habían trabajado en esos planes con sinceridad. De hecho, me habría encantado apostar a que absolutamente nada importante relacionado con el crecimiento o el desarrollo se pondría en práctica en los próximos meses, o incluso años, en la RDC.

Solo unos meses más tarde me encontraba en Etiopía, con un grupo más reducido y algo más veterano. Estaba formado por ministros subalternos al ministro de Hacienda y algunos asesores económicos del primer ministro. Hablábamos de los progresos realizados en la aplicación del Plan de Crecimiento y Transformación 1 (por sus siglas en inglés, GTP 1, 2010/11-2014/15) y de abordar sus puntos fuertes y débiles en el próximo plan, cuyo lanzamiento estaba previsto para dos años después. Aunque las propuestas estaban mucho menos pulidas en el lenguaje político global de la economía y a veces no eran del todo convincentes, no me cabía duda de que harían todo lo posible por aplicarlas, como habían hecho con bastante éxito hasta ahora con el GTP 1 y con el exitoso plan quinquenal que había finalizado en 2010. También estaba seguro de que todo lo que dijera sería sopesado a su debido momento y luego desestimado o incorporado. La actuación de estos funcionarios etíopes fue totalmente convincente, aunque el guion económico fuera imperfecto. Además, como para entonces había trabajado con académicos y responsables políticos etíopes de forma intermitente durante dos décadas, mi sensación de la situación no me sorprendió, y contrastaba con el espectáculo anterior en la RDC. Los hechos hablan por sí solos: en los

15 años transcurridos hasta 2019, Etiopía creció más de un 7% en términos per cápita, tres veces más rápido que la RDC[27]. El Estado etíope y los políticos que lo controlaban estaban intentando crecer y desarrollarse.

PLANES Y ACUERDOS PARA EL DESARROLLO

En este capítulo se analizan esos asuntos que contribuyen al crecimiento y al desarrollo de los países y aquellos que impiden que otros lo consigan. La mayoría de los economistas se interesan por lo que hay que hacer: las políticas, las inversiones específicas, las opciones de gasto. La lista de cosas que parece fomentar el crecimiento es bastante larga y menos precisa de lo que a veces se sugiere. De hecho, este capítulo sostiene que una gama bastante amplia de políticas económicas e inversiones públicas parece impulsar un crecimiento y un desarrollo decentes. Pero si el abanico de opciones es tan amplio, ¿por qué hay tantos fracasos? En todos los países, las opciones políticas sensatas tienden a coincidir con otras que no lo son tanto, lo que genera un coste en términos de crecimiento y desarrollo globales. Por ejemplo, el gasto público en proyectos de infraestructura que no figuran en la lista de prioridades puede ser necesario para gestionar las tensiones étnicas o garantizar el mantenimiento de un acuerdo de paz. Por desgracia, en muchos de los países que se han quedado atrás en las últimas décadas, las razones no suelen ser tan meritorias. Muchas decisiones políticas se toman por motivos ajenos al crecimiento y el desarrollo, como servir a los intereses de quienes controlan el Estado o determinadas partes de la economía. Y sin fuerzas benignas que corrijan los peores excesos, el fracaso es inminente.

¿Qué es importante para el éxito? Un acuerdo para el desarrollo. Su emergente presencia en Etiopía y la ausencia en la RDC marcaron la diferencia en la relevancia de mis reuniones allí. El rasgo definitorio de un acuerdo para el desarrollo es el compromiso de quienes tienen el poder de influir en la política, la economía y la sociedad de luchar por el crecimiento y el desarrollo. Este compromiso compartido es lo que, por encima de todo, parecen tener en común los países más prósperos, a pesar de que pueda haber desacuerdos sobre detalles importantes, incluidos los relativos a la

formulación de políticas económicas. Trasciende a las simples definiciones de los sistemas políticos. También trasciende a la fuerza del Estado y a cuánto liderazgo asume. De hecho, en los casos más exitosos, el Estado no asume más de lo que puede manejar. En este capítulo, el concepto y las características del acuerdo para el desarrollo reciben una mirada más atenta. En la segunda parte de este libro, utilizo el marco del pacto para el desarrollo para analizar los países que han tenido éxito y los que han fracasado en las últimas décadas.

EN BUSCA DE UNA RECETA PARA EL ÉXITO DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO

¿Qué tipo de políticas económicas debe adoptar un país para lograr un crecimiento elevado y constante que conduzca al desarrollo? Hace unos quince años, un grupo de eminentes economistas y responsables políticos de todo el mundo se propuso responder a esta pregunta en un informe de la Comisión sobre Crecimiento Sostenible y Desarrollo Inclusivo. Michael Spence, Premio Nobel de Economía, fue el autor principal[28]. Publicado en 2008, el *Informe sobre el crecimiento* ofrecía una visión ecléctica de por qué los autores pensaban que un conjunto de economías muy diversas habían sido capaces de crecer, de forma sostenida, durante veinticinco años (desde 1950) al 7% o más por año, mientras convergían parcial o totalmente en el proceso con los niveles de vida de las economías occidentales y norteamericanas más ricas. Algunas economías se pusieron al día pronto, como Japón primero y Hong Kong y Singapur después, así como la República de Corea y Taiwán, todos ellos países de renta alta durante al menos las últimas décadas. Botsuana y Malasia aprovecharon al máximo sus recursos naturales a partir de los años 60. Tailandia, Indonesia y China, todavía países de renta baja en la década de 1970, son los más relevantes aquí por la pobreza generalizada a la que se enfrentaron durante ese período[29]. Además de China, los ocho países asiáticos de esta lista suelen ser conocidos como los países del milagro de Asia Oriental.

A pesar de la proximidad geográfica de muchos de los países con éxito,

quienes leyeron el *Informe sobre el crecimiento* en busca de una receta para alcanzar un progreso inminente se sintieron decepcionados. De hecho, ese informe se recuerda solo por la conclusión de que la comunidad del desarrollo no conocía la receta del crecimiento, sino solo algunos de sus ingredientes. Me llevó mucho más tiempo apreciar esta afirmación de sentido común, más todavía cuando, más tarde, intenté transmitir a los estudiantes los secretos de la política económica. Para lograr acelerar el crecimiento y el desarrollo serán necesarias medidas políticas audaces, pero sin una receta el éxito no estará garantizado: siempre será una apuesta.

ALGUNOS DE LOS INGREDIENTES DEL CRECIMIENTO

Parece que hay muchas vías para despegar con éxito y crecer cuando se empieza desde la pobreza[30]. Todos los países que han tenido éxito dieron unos primeros pasos similares, pero no tenían tanto en común en cuanto a gestión y políticas económicas precisas.

No cabe duda de que la estabilidad macroeconómica es importante, como sostiene el informe de la Comisión para el Crecimiento, pero la forma de conseguirla varía de un país a otro. Por ejemplo, algunos países en ascenso manipularon activamente sus regímenes cambiarios —Hong Kong y, más tarde, China pueden haber caído en ese campo—, mientras que otros se atuvieron a planteamientos más ortodoxos. En ocasiones, esto planteó dificultades, y varios países sufrieron crisis macroeconómicas, teniendo incluso que pedir ayuda al Fondo Monetario Internacional.

Todos los países que han tenido éxito realizaron grandes inversiones. Para algunos, como Botsuana, esto supuso un uso inteligente de sus recursos naturales. A otros les ayudaron las elevadas tasas de ahorro privado, como en Asia Oriental, donde, más que en otros lugares, la gente ahorra gran parte de lo que gana en lugar de consumir (una práctica que sigue desconcertando a los economistas). La inversión pública del Estado fue importante en todas partes, en sanidad, educación o redes de protección, pero no en la misma medida. Dada la experiencia de estos países, es difícil ser prescriptivo sobre las políticas económicas o sociales sectoriales óptimas. O sobre qué

inversiones públicas priorizar, tales como invertir primero en infraestructuras o en sistemas educativos y sanitarios.

El *Informe sobre el crecimiento* señalaba que todos los países con éxito, confiaban la mayor parte del tiempo en que los mercados proporcionaran las señales y el impulso necesarios para la redistribución de capital y mano de obra de las empresas menos productivas del sector privado a otras más productivas. También tenían un Estado creíble y capaz, pero el grado en que el Estado se implicaba en la economía difería. Todos estos países vendían al mercado global cuando podían, aprovechando las oportunidades. Algunos Estados se esforzaban más que otros en crear estas oportunidades protegiendo los intereses de sus ciudadanos o apoyando al principio a sus empresas a través de política industriales, como las políticas comerciales o cambiarias. De hecho, la forma en que utilizaban los mercados era distinta, desde la adopción de políticas más liberales (como en Hong Kong y Taiwán), hasta la intervención temprana (como en la República de Corea) y el apoyo a los conglomerados privados para que pudieran competir a escala mundial pasando por la utilización de empresas estatales para colaborar con empresas extranjeras en la absorción de su capacidad tecnológica (como en China).

Más allá de esto, el informe era algo vago. Algunos autores abogaron por un conjunto más reducido de elementos comunes en la formulación de políticas para el éxito, especialmente al centrarse en los ejemplos de Asia Oriental de la lista del *Informe sobre el crecimiento*[31]. Independientemente de lo que algunos hayan intentado argumentar, no se trataba solo de que el mercado libre o el Estado tomaran el control[32].

Al leer este informe más de una década después, uno tiene la sensación de que está anticuado en algunos aspectos, sobre todo en su enfoque poco cualificado que pretende perseguir una alta inversión para el crecimiento. Cómo han cambiado los tiempos: el cambio climático es ahora algo más que una idea de última hora. Si el informe se reescribiera en 2021, no habría duda de que el cambio climático estaría mucho más integrado en sus consejos. Sin cambiar fundamentalmente la búsqueda del crecimiento económico, abogaría por un crecimiento más ecológico y menos intensivo en carbono.

Más allá de esto, dudo que ningún equipo de este calibre se ponga de acuerdo de forma diferente sobre los ingredientes del crecimiento. ¿Por qué entonces no hay más países que encuentren su propia receta? Esta pregunta me lleva a mi argumento central.

EL ACUERDO PARA EL DESARROLLO

Los planes de la RDC que escuché en Kinsasa cubrían gran parte del terreno sugerido por la Comisión de Crecimiento, utilizando una terminología familiar para quienes redactaron muchos de los documentos de base para el informe de la comisión. Sin embargo, no cabe duda de que no habría sido el único en esperar que, en la práctica, el seguimiento fuera demasiado escaso y demasiado tardío. Una cosa son las declaraciones políticas y otra un intento sistemático de aplicarlas. ¿Por qué tan poca fe? En pocas palabras: los que pueden hacer que las cosas sucedan en la RDC tienen poco interés en que estas políticas se lleven a cabo o tengan éxito. El poder tiene otros objetivos que van en contra de la búsqueda del crecimiento económico y el desarrollo.

Los poderosos son la élite económica y política —los líderes empresariales, la clase dirigente política, los mandos militares y, a menudo, los intelectuales y periodistas públicos, los líderes sindicales y los académicos destacados—, es decir, los que al final tienen el poder y la influencia para dirigir la toma de decisiones sobre la economía y la sociedad. A veces se trata de un grupo pequeño, como en los regímenes autoritarios o los Estados de partido único. Otras veces es muy variable, como en las sociedades más abiertas, o se trata de un grupo étnico concreto. Su poder se deriva de un acuerdo, denominado pacto de élite, que determina la asignación de poder y recursos[33]. Este pacto o acuerdo suele ser informal e implícito: un compromiso compartido y no una especie de arreglo jurídicamente vinculante.

Un acuerdo para el desarrollo es una forma específica de pacto de élite, una de las muchas posibles. Se trata de un acuerdo entre quienes detentan el poder para perseguir el crecimiento y el desarrollo, aunque no estén de acuerdo en los detalles. Los países con un pacto por el desarrollo tienden a

tener tres características en común: (1) la política del pacto que favorece el desarrollo es real y creíble, no solo una vaga declaración o pronunciamiento oficial; (2) las capacidades del Estado se utilizan para lograr los objetivos del pacto pero, lo que es más importante, el Estado evita hacer más de lo que puede manejar, y (3) el Estado posee una capacidad política y técnica para aprender de los errores y corregir el rumbo.

Una política creíble: el compromiso subyacente de la élite con el crecimiento y el desarrollo tiene que ser algo más que algunos pronunciamientos de política general o declaraciones de principios; tiene que ser un compromiso político creíble, duradero y compartido. La continuidad del acuerdo, incluso cuando el poder cambia de manos, es un elemento crítico. El éxito se juzga mejor por el crecimiento económico y el desarrollo de un país a lo largo del tiempo, también en términos de progreso para los más pobres[34]. La naturaleza del sistema político no es en absoluto una condición necesaria o suficiente para el progreso en este sentido. Como describo más adelante en este capítulo, la búsqueda del desarrollo se ha observado tanto en las democracias como en los regímenes autoritarios.

Capacidad del Estado: el éxito no depende simplemente de si el proceso de desarrollo está dirigido por el Estado o por el mercado. En todos los países del estudio de la Comisión de Crecimiento que han tenido éxito, los mercados han sido importantes. Sin embargo, el Estado también tuvo su importancia, no en todos los casos de forma singular, sino haciendo lo que podía dentro de sus capacidades y limitaciones. Los factores relevantes en este caso son la calidad de los sistemas de administración pública, incluidas las competencias técnicas de los funcionarios, y la eficacia en la aplicación de las políticas y los proyectos de inversión. Algunos países ya contaban con administraciones públicas muy sólidas, mientras que en otros eran mucho más débiles. En algunos casos, el Estado asumió el liderazgo, pero esto solo funcionó si sus capacidades eran suficientes para empezar. En otros, el éxito exigía encontrar un equilibrio entre lo que el Estado debía hacer y lo que podía hacer. A veces, el Estado tuvo que o bien asumir más o bien restringir su alcance, dependiendo del contexto[35].

Capacidad para aprender de los errores y corregir el curso: a falta de una

receta uniforme para el éxito, la elaboración de políticas económicas para el crecimiento y el desarrollo conlleva graves riesgos de fracaso. Es una apuesta y el éxito no está en absoluto garantizado. Todos los países que han tenido éxito en el estudio de la Comisión de Crecimiento disponían de mecanismos para corregir el rumbo cuando el crecimiento y el desarrollo flaqueaban. Pero recurrir a tales mecanismos requiere que la élite política esté dispuesta a aceptar consejos y a admitir y aprender de los errores. De lo contrario, la confianza en el acuerdo para el desarrollo puede verse erosionada e, incluso, la estabilidad del país puede verse amenazada, por ejemplo, por aquellos miembros de la élite que ganan menos con el acuerdo. Como reveló el informe de la Comisión de Crecimiento, un conjunto relativamente amplio de políticas y acciones puede estar relacionado con el éxito. Sin embargo, a veces, ciertas políticas resultan inadecuadas u otros factores desbaratan la dirección tomada, incluso en los países con éxito que, sin embargo, aprenden de sus errores y están dispuestos, tarde o temprano, a corregir las políticas cuando es necesario, con la ayuda de mecanismos de rendición de cuentas a través de la disciplina de partido, las urnas o las estructuras burocráticas.

Para cada una de estas tres características, había tres diferencias claras entre Etiopía y la RDC tanto en 2013, cuando me reuní con sus equipos, como recientemente. En primer lugar, en Etiopía los gobernantes se centraron claramente en poner en marcha un rápido crecimiento y desarrollo. Tanto es así, de hecho, que el FMI pudo declarar en 2019 que Etiopía era la economía de más rápido crecimiento en el mundo de la década anterior, a pesar de no tener recursos naturales ni economías vecinas en las mismas condiciones. El FMI también felicitó a Etiopía por su reducción de la pobreza. De hecho, el crecimiento y el desarrollo se habían convertido en un objetivo político firme y claro en ese período, como parte de una búsqueda deliberada de legitimidad por parte de los grupos que controlaban el Estado[36]. No solo luchaba contra la estabilidad, sino también contra el hecho de que la mayoría de los actores políticos estuvieran empeñados en obtener rentas de los recursos naturales y de otras fuentes por medios legítimos o ilegítimos.

En segundo lugar, en Etiopía el aparato del Estado, con todas sus

imperfecciones en cuanto a capacidades, se concentró en apoyar sus ambiciosos planes. En la RDC, sin embargo, el Estado se dedicó en gran medida a adoptar un comportamiento corrupto e incluso depredador hacia las empresas y los ciudadanos.

En tercer lugar, en cuanto a las lecciones aprendidas y al cambio de rumbo, los dirigentes etíopes confiaron en algunos tecnócratas capaces y los colocaron en puestos de poder en el Gobierno, lo que les permitió tomar decisiones clave, especialmente cuando se trataba de gestionar condiciones macroeconómicas delicadas[37]. En la RDC, parecía existir una recurrente y deprimente sensación de *déjà vu*, con escasa rendición de cuentas y tecnócratas que se sumaban al teatro del Estado, pero no mucho más.

¿Por qué la RDC u otros países que no han tenido éxito no practican una mejor política económica centrada en el crecimiento y el desarrollo? Mi respuesta es sencilla: si el éxito requiere un pacto de élite que favorezca el crecimiento y el desarrollo, el fracaso sugiere la falta de este acuerdo. ¿Qué ocurre en estos países? ¿Cómo es posible que en algunos lugares exista un pacto para el desarrollo y en otros no? El resto de este capítulo examina cómo surgen estos acuerdos entre los diferentes pactos de élite posibles, pero antes exploro cómo estos acuerdos ayudan a entender los Estados y su funcionamiento y examino los aspectos económicos que los sustentan.

LOS ESTADOS Y LA ECONOMÍA DE LOS PACTOS DE ÉLITE

Algunos historiadores económicos fechan la aparición de los países como estados en el momento en que "las élites se organizaron en un sistema político para manipular la economía"[38]. Un pacto de élite es, por tanto, un acuerdo que involucra cómo se distribuye el poder militar, político y económico entre los grupos dirigentes. El pacto de élite que subyace a los países no es solo un acuerdo político, sino también económico, es decir, un acuerdo implícito sobre quién debe ganar o beneficiarse de las oportunidades económicas de un país en función de sus activos, como la tierra o los recursos naturales. En este supuesto acuerdo de reparto de rentas, "renta" se utiliza en sentido económico, es decir, las ganancias por encima del coste de mantener

intactos los activos del país[39]. En definitiva, se trata de un acuerdo que determina quién puede controlar o manipular la economía. De ahí que utilice el término acuerdo económico en lugar de acuerdo de reparto de rentas.

Comprender la aparición de los Estados también ayuda a entender los Estados tal como los conocemos hoy; esta sección desarrolla esta idea. Dado que me interesa lo que el pacto de élite significa para el crecimiento y el desarrollo, aquí abordo el acuerdo económico subyacente. En el resto de esta sección abordaré tres cuestiones. En primer lugar, ¿por qué el acuerdo económico subyacente a los Estados es fundamental para entender el éxito o el fracaso del desarrollo? En segundo lugar, ¿es el acuerdo económico crucial para la paz y la estabilidad? Y, en tercer lugar, ¿cómo reflejan estos intereses económicos las estructuras estatales que van surgiendo?

LOS ESTADOS COMO ACUERDOS ECONÓMICOS

Los historiadores económicos ven el surgimiento de las estructuras estatales del siguiente modo. En un Estado naciente, para que las bandas de merodeadores se conviertan en la élite es necesario identificar una vía alternativa de enriquecimiento que sustituya al saqueo habitual. Las bandas pueden considerar que lograr un mejor funcionamiento de la economía —es decir, poner en uso los recursos de ese Estado naciente, ya sean tierras, personas, bienes o recursos naturales— puede ser una buena razón para dejar de saquear y en su lugar conservar la paz. Pero los líderes de la banda querrán algo a cambio, por lo que tratarán de beneficiarse de esta actividad económica, lo que, a su vez, requerirá que se sienten a negociar entre ellos para decidir cómo repartirse los beneficios de los activos y las oportunidades de la nueva economía. Este proceso define quién puede enriquecerse y cómo. Estas reglas del juego son el acuerdo económico subyacente a un Estado.

No parece ni una imagen bonita ni un Estado bonito. En su forma más cruda, este ejercicio de construcción del Estado ve cómo los bandidos errantes son sustituidos por bandidos estacionarios, como dice Mancur Olson[40]. Estos Estados restringen la actividad y las oportunidades; en otras palabras, al tiempo que proporcionan orden y limitan la violencia, la élite

restringe la entrada en la élite y limita el acceso al comercio o a la posesión de determinados bienes[41]. No se trata solo de una lección de historia: muchos de los Estados modernos, si no la mayoría, siguen teniendo estas características. De hecho, los Estados suelen tener normas sobre los derechos de propiedad y sucesión que no solo pueden facilitar la actividad económica, sino también limitar la igualdad de oportunidades[42]. Las reglas o normas pueden limitar el acceso a determinadas actividades, o puede haber un brutal favoritismo étnico o de otro tipo. La fiscalidad puede utilizarse para redistribuir la riqueza, pero no necesariamente entre los más pobres. En resumen, hay diferentes acuerdos económicos posibles, tanto en lo que respecta al acceso a las oportunidades como a las ganancias que se obtienen de ellas. Hoy en día, los rasgos más crudos pueden en gran medida haber desaparecido, pero la mayoría de los países, incluido el mío, siguen teniendo estructuras y sistemas que limitan el acceso tanto a las ganancias económicas como a la política.

La naturaleza del acuerdo económico y la forma en que afecta a las oportunidades para evaluar un acuerdo económico no consiste simplemente en identificar un buen acuerdo, es decir, en el conjunto de condiciones sencillas que conducirán al crecimiento y al desarrollo, y denunciar todos los demás acuerdos como conductores al fracaso. Pero esta no es necesariamente la opinión de otros autores. Por ejemplo, North, Weingast y Wallis sugieren que el éxito se limita al sistema presente en unas pocas docenas de países, en los que la democracia liberal y el libre mercado ofrecen competencia política y económica con pocas o ninguna restricción de entrada[43]. Sin embargo, parece que North y sus colegas estaban considerando una cuestión diferente: las condiciones para el crecimiento a largo plazo durante décadas o incluso siglos, y no, como en este libro, las condiciones para que el crecimiento despegue y progrese en la lucha contra los niveles más extremos de pobreza. Queda por ver si para lograr un crecimiento a largo plazo que alcance los niveles de PIB de que disfrutan las economías occidentales se requiere una combinación de democracia liberal y libre mercado. La historia puede ofrecer ejemplos coherentes con esta afirmación, pero en vista del rápido crecimiento de China, un ministro de Asuntos Exteriores chino actual bien podría

parafrasear a su ilustre predecesor Zhou Enlai y declarar: "Es demasiado pronto para decirlo"[44].

EL ACUERDO ECONÓMICO COMO FUENTE DE PAZ

Es celebre la cita de Max Weber en la que definió al Estado como un grupo de personas que tienen el monopolio del uso de la violencia en un determinado territorio[45]. La paz es la base del orden social, que proporciona estabilidad política y permite invertir en la actividad económica. La paz y la estabilidad son también condiciones previas para el desarrollo. No cabe duda de que son importantes para los países que han despegado en las últimas décadas o que han fracasado en su intento. Pero hay más. La paz y la estabilidad no solo hacen posible el crecimiento económico; la naturaleza del acuerdo económico es una base esencial de la paz y la estabilidad. Al igual que la aparición de los Estados dependió en parte de un acuerdo económico entre quienes tenían el poder para poner fin al saqueo y promover actividades económicas pacíficas, lo mismo ocurre con los acuerdos de paz en los tiempos actuales, especialmente cuando los países salen de un conflicto interno. La naturaleza del pacto de élite para la paz y la estabilidad es importante en este caso: el fin de la violencia y la distribución de las ganancias de los activos económicos en tiempos de paz tienden a estar intrínsecamente relacionados. Como se describe en el capítulo 8, a menudo, para un acuerdo de paz como el de Sudán del Sur o Afganistán, esto es difícil. A veces, sin embargo, estos acuerdos pueden tener un éxito sorprendente, como en Líbano y Somalilandia.

CONSTRUIR UN ESTADO AL SERVICIO DEL PACTO DE ÉLITE

Todo pacto de élite y su acuerdo económico subyacente necesitan estructuras que las sirvan y faciliten[46]. Las estructuras estatales tienen dos funciones distintas: una jurídica y otra fiscal. La primera es, sin duda, algún tipo de capacidad jurídica: mantener las reglas del juego que sustentan el pacto de

élite. La clave es un ejército que funcione, el imperio de la ley y la protección de los derechos de propiedad. Esto no solo redunda en el interés de la élite (aunque sin duda se asegurarán de ser los primeros protegidos, o incluso de beneficiarse impunemente), sino también en el de aquellos que participan en la economía, para que al menos reciban cierta claridad sobre los rendimientos y las obligaciones que se derivan de sus actividades económicas (como qué impuestos debe pagar un comerciante y qué parte de una cosecha se debe a un aparcero[47]).

Por evidente que sea, a veces es difícil dar por sentada esa protección. Por ejemplo, Mobutu Sese Seko, el tristemente célebre presidente de Zaire (actual RDC) de 1965 a 1997, recibió denuncias por corrupción a gran escala en toda su administración. Respondió explicando a un grupo de funcionarios de la administración que debían escuchar al pueblo y que, por tanto, si tenían que robar debían robar solo un poco y dejar lo suficiente para el pueblo y para otros funcionarios[48].

El segundo rol del Estado es el fiscal, es decir, recaudar impuestos y utilizarlos. Más allá de la seguridad, el Estado utilizará normalmente los ingresos fiscales para prestar servicios públicos o proveer infraestructuras. Sin embargo, el cumplimiento de esta función no debe darse por sentado. Por ejemplo, como describió Max Weber, la historia está plagada de ejemplos de Estados patrimoniales, simplemente para servir al patrón, al mecenas. Los bienes públicos que se proporcionan solo sirven para reforzar la posición del gobernante.

Estas formas de Estado han desaparecido en gran medida, pero muchas o incluso la mayoría de las estructuras estatales están organizadas para servir principalmente a la élite y a su negocio económico. La administración del Estado puede parecer una burocracia que funciona y los tribunales pueden parecer un ejemplo de libro de sistema judicial, pero fundamentalmente están ahí para servir al grupo en el poder. El clientelismo como el acceso privilegiado a recursos y servicios, así como a puestos de trabajo en el gobierno o el ejército u otros beneficios, se convierte en un rasgo definitorio de quienes detentan el poder. Se espera que los que reciben estos beneficios —los clientes— apoyen al patrón. Los politólogos llaman a estos Estados

clientelistas: el patrón es el jefe del Estado gracias a los clientes que sostienen su poder[49].

La mayoría de los Estados han tenido o tienen rasgos patrimoniales y clientelistas, incluidos muchos de los que se analizan más adelante en el libro. Puede parecer razonable esperar que los esfuerzos por crear capacidades estatales más sólidas, como el Estado de derecho y la rendición de cuentas, sean una forma obvia de deshacerse de esos rasgos[50]. Aunque se pueden implementar estructuras y procesos formales, a menudo como parte de reformas en curso, las prácticas subyacentes más informales perseveran, aunque entran en conflicto con leyes y reglas. La administración pública puede parecer independiente y que se atiene a normas y reglamentos, pero conseguir que se haga algo depende de a quién se conoce, o al menos eso ayuda. De ahí que los canales formales e informales se crucen, restringiendo quién tiene acceso al Estado y a la prestación de servicios de una forma aceptada dentro de la política del Estado[51].

LA APARICIÓN DE LOS ACUERDOS PARA EL DESARROLLO

¿Cómo encaja el acuerdo para el desarrollo en este debate sobre el papel del acuerdo económico en el funcionamiento de los estados? En esencia, se trata de una forma de pacto de élite en el que el acuerdo económico se estructura de forma coherente con el crecimiento y el desarrollo general, incluida la reducción generalizada de la pobreza. En concreto, el acuerdo para el desarrollo es un posible pacto de élite con mucho margen para las imperfecciones, pero con características suficientes para hacer posible el despegue del crecimiento y el desarrollo.

CUADRO 1

NEGOCIACIÓN POLÍTICA Y TEORÍA DE JUEGOS

En el lenguaje de la teoría de juegos, un pacto de élite entre quienes tienen poder en la sociedad es un acuerdo que define la naturaleza de la cooperación: el llamado equilibrio cooperativo. Tal como la entiende la teoría de juegos, se trata de un acuerdo sobre la división de las ganancias (los beneficios) de este juego político. Si el pacto de élite es creíble, de modo que pueda aplicarse, conducirá a una

violencia, un orden social y una estabilidad política limitados. Algunos politólogos, especialmente aquellos con estrechas conexiones con el desarrollo internacional, han comenzado a utilizar otro término para este equilibrio de renta compartida: acuerdo político. A menudo documentan con gran detalle cómo la política cotidiana y la toma de decisiones en torno a la economía reflejan este acuerdo subyacente, sobre todo en sociedades bastante pobres y afectadas por conflictos[52].

Aunque la historia es importante para la naturaleza del Estado actual, los resultados actuales no están predestinados. Tampoco son evidentes. La acción de las personas es importante aquí y ahora. La competición, la impugnación, la lucha, la negociación y la ruptura de acuerdos implican acciones y comportamientos de diversos grupos de la sociedad y de la élite. En el lenguaje de la teoría de juegos, los jugadores compiten, emprenden acciones estratégicas y no se conforman con cooperar. Estas acciones afectarán al resultado, al equilibrio —si lo hay— que se alcance. Y hay muchos resultados posibles, múltiples equilibrios, algunos mejores que otros. Un acuerdo para el desarrollo puede ser uno de ellos, uno por el que, a través de la cooperación, surja un acuerdo económico entre la élite que también sea bueno para el crecimiento y el desarrollo. Dado que los beneficios de un acuerdo de este tipo suelen estar muy lejos en el futuro, rara vez es una conclusión inevitable que todos los implicados se atengan a él: los que cooperan se la juegan. O si la élite no coopera, la sociedad solo podrá llegar a un acuerdo bastante malo, aunque hubiera habido otros posibles.

Algunos acuerdos pueden ser más estables que otros. Los actores políticos excluidos de un acuerdo en vigor pueden aprovecharse de la inestabilidad del equilibrio político, lo que, una vez más, no tiene por qué conducir a resultados positivos. Alex de Waal y sus colegas han escrito sobre el mercado político en África, donde la élite intenta impedir que los recién llegados participen en los pactos de élite, pero los emprendedores políticos pueden utilizar técnicas que van desde el levantamiento armado y los golpes de estado hasta las promesas de rentas para desalojar a los que están en el poder y reemplazarlos, o simplemente para reclamar un lugar dentro del pacto de élite[53].

Esta sección comienza explicando cómo y por qué puede surgir un acuerdo para el desarrollo. ¿Qué llevaría a quienes tienen poder económico, político y sobre la sociedad a conformarse con un acuerdo que favorezca el crecimiento y el desarrollo? A continuación se invita a preguntarse qué ayuda o dificulta esta decisión, nos centramos en los sistemas políticos, pero también en las características de los países, como la riqueza generada por los recursos naturales. En capítulos posteriores se analiza con más detalle la relevancia de estos factores y limitaciones utilizando casos concretos.

LOS IMPULSORES DEL ACUERDO PARA EL DESARROLLO

Los acuerdos para el desarrollo no surgen de la nada, sino que nacen y son moldeados por las personas. A menudo, en un momento dado, puede haber un pequeño conjunto de posibles acuerdos, algunos más favorables al desarrollo que otros, pero todos coherentes con los intereses de la élite. Sin embargo, la situación puede ser bastante fluida: las mentalidades pueden cambiar, a veces de forma significativa, a veces lentamente, o a veces nada en absoluto. ¿Qué impulsa a la élite hacia un acuerdo para el desarrollo?

Puede resultar tentador seguir la hagiografía histórica para atribuir la fuerza motriz a un líder ilustrado. El Lee Kuan Yew de Singapur, el Deng Xiaoping de China o, en tiempos más recientes, el Paul Kagame de Ruanda y el Meles Zenawi de Etiopía han sido vistos bajo ese prisma de forma más o menos convincente. No cabe duda de que fueron importantes, pero atribuir el avance hacia un pacto para el desarrollo únicamente a su compromiso personal no es suficiente. Todavía tendrían que conseguir y mantener el apoyo de una élite negociadora entre quienes tienen el poder de influir en la política, el ejército y la economía, nada sencillo. Como pondrán de relieve los estudios de casos de los próximos capítulos, Deng Xiaoping en China, Suharto en Indonesia y Meles Zenawi en Etiopía desempeñaron su papel, pero muchos otros participaron en la configuración del nuevo acuerdo para el desarrollo que surgió. En resumen, es posible que el liderazgo y las ideas de determinadas personas hayan tenido una gran importancia en algunos países, pero la elaboración de acuerdos políticos serios y arriesgados siempre formará parte de la mezcla, así como un grupo competente que aplique el acuerdo económico.

También parecen estar presentes otros tres impulsores: salir de un conflicto u otro acontecimiento extremo; una búsqueda de legitimidad por parte de la élite en el poder; o la previsión de que la búsqueda del crecimiento y el desarrollo puede dar lugar a un mejor acuerdo económico. Aquí se presentan brevemente, y los ejemplos se desarrollan con más detalle en la segunda parte del libro.

En cuanto al primer motor, varios acuerdos de desarrollo parecen haber

surgido tras un período de conflicto profundamente desafiante y de alteración de la sociedad. Como se describe con más detalle más adelante, el de desarrollo de China apareció poco después de los trastornos de la Revolución Cultural de 1966 y 1976. Y el período de crecimiento de Indonesia surgió tras un profundo conflicto interno entre 1965 y 1966, que puso fin a un período de estancamiento social desde la independencia. Otros capítulos describirán cómo Bangladés experimentó entre 1971 y 1972 una violenta guerra de independencia y un período de hambruna poco después. El régimen de Etiopía, que parecía haber llegado a un acuerdo para el desarrollo, salió primero de un largo período de guerra civil en 1991, después tuvo que hacer frente a una crisis humanitaria vinculada a una grave sequía en 2001 y 2002, y posteriormente a un desafío político en las elecciones de 2005. Ruanda se decantó claramente por un acuerdo muy diferente, centrado en el crecimiento y el desarrollo, tras el genocidio de 1994.

Cualitativamente, en todos estos países la salida del conflicto y la perturbación forman parte de la narrativa subyacente que puede haber configurado el pacto de desarrollo. También es coherente con las nuevas investigaciones que demuestran que el conflicto puede fomentar el comportamiento cooperativo en varios niveles de la sociedad[54], por lo que es posible que surjan nuevas formas de cooperación entre las élites. Sin embargo, en muchos lugares se han producido problemas y perturbaciones, ya sean internos o con los países vecinos, y no ha surgido ningún acuerdo para el desarrollo. De hecho, aunque no ayuda a explicar los conflictos, el mejor indicador de la existencia de conflictos en la actualidad es el pasado[55]. No es de extrañar, pues, que los países que pretenden salir de un conflicto con un acuerdo para el desarrollo valoren esta hazaña en sus relatos políticos.

Esta conclusión nos lleva, sin embargo, a un segundo posible motor del pacto por el desarrollo: la búsqueda de legitimidad por parte de los gobernantes. Como se explica con más detalle en capítulos posteriores, pueden utilizar su atracción por el crecimiento y el desarrollo como mecanismo para obtener una mayor legitimidad dentro de la élite o en la sociedad en general. Los regímenes que pueden carecer de legitimidad a los ojos de la sociedad o cuya posición ha sido cuestionada son candidatos a este

tipo de comportamiento. En China, el acuerdo para el desarrollo surgió después de que el Partido Comunista alimentara la agitación en la sociedad durante la Revolución Cultural, seguido de las luchas por el poder tras la muerte de Mao en 1976. Fue una apuesta política para evitar la inestabilidad y la disidencia y para reconstruir el apoyo y la estabilidad política de nuevas formas.

Esta búsqueda de legitimidad también resultó evidente en Indonesia. El ascenso al poder de Suharto fue considerado ilegítimo por muchos porque en un principio fue una toma de poder apoyada por facciones del ejército. En otros lugares, este tipo de comportamiento también puede haber sido una búsqueda de legitimidad por parte de regímenes que representan solo a una parte de la sociedad o incluso a la élite, como los de determinados grupos étnicos. Por ejemplo, tras el final de los conflictos tanto en Etiopía como en Ruanda, el poder acabó en manos de un liderazgo que se identificaba claramente con una región o grupo (los tigrayanos en Etiopía y los tutsis en Ruanda). El énfasis en el desarrollo y el crecimiento económico observado en esos países puede interpretarse, entonces, como una búsqueda de legitimidad por parte de la élite y de la sociedad en general.

Por último, y posiblemente englobando los dos primeros factores descritos, un acuerdo para el desarrollo centrado en el este y en el crecimiento puede ser simplemente un acuerdo económico que proporcione mayores beneficios a todos los implicados, ya sean beneficios políticos o beneficios financieros privados. Tiene sentido que la élite busque un acuerdo de este tipo, pero esto no es evidente. El crecimiento y un desarrollo más amplio tienden a requerir inversiones públicas y privadas ahora para obtener beneficios más adelante, lo que significa que hay menos recursos para distribuir a corto plazo. También puede requerir que la élite acepte a nuevos participantes, empresarios dinámicos que acumulan riqueza y que con el tiempo podrían desafiarla. Entonces pueden surgir nuevas instituciones u organizaciones. En resumen, avanzar hacia un acuerdo para el desarrollo es una apuesta seria y el resultado no está garantizado.

Con el tiempo, puede quedar claro que el riesgo merecía la pena, y el pacto de élite puede estabilizarse si da resultados. Por ejemplo, durante el

auge de los precios del petróleo en la década de 1970, Indonesia utilizó sus nuevas rentas de forma mucho más productiva que, por ejemplo, Nigeria, y el crecimiento emergente contribuyó a consolidar el apoyo a esta vía. En otros lugares, los políticos indios partidarios de una economía más orientada al exterior y al mercado aprovecharon con éxito la crisis económica de principios de los noventa para forzar la apuesta. Con el tiempo, se hicieron patentes los beneficios de este pacto de élite diferente, convenciendo en el proceso a una parte cada vez mayor de la élite de los méritos de un enfoque que favorezca el crecimiento con un nacionalismo económico menos estrecho.

Cada uno de estos factores no conduce por sí solo a un pacto de élite específico. Es evidente que se pueden alcanzar múltiples acuerdos y que no todos desembocarán en un acuerdo para el desarrollo. Algunos de estos resultados serán mejores para algunos sectores de las élites empresariales, políticas o militares, pero no para los otros. Por ejemplo, un acuerdo económico entre la élite centrado en el crecimiento requerirá cierta redistribución hacia aquellos con intereses económicos más fuertes en áreas con oportunidades de crecimiento. También pospondrá el consumo en favor de la inversión. La agencia de los diferentes impulsores y agitadores volverá a ser importante. Se necesitarán dotes de liderazgo para llegar a un acuerdo, no solo ideas iluminadas.

¿Obstaculizan o favorecen algunos factores el avance hacia un pacto de desarrollo? En concreto, ¿importa el tipo de sistema político de un país? El resto de esta sección se dedica a responder a estas preguntas.

¿AYUDAN O DIFICULTAN LOS SISTEMAS POLÍTICOS AUTORITARIOS O DEMOCRÁTICOS?

Como se ha señalado, el liderazgo político desempeña un rol en todo esto. Se necesitan grandes aptitudes para elaborar discursos nacionales, crear legitimidad y persuadir a los principales grupos de la sociedad para que elijan los beneficios a largo plazo del crecimiento y el desarrollo en lugar de los beneficios económicos inmediatos. Y algunos ejemplos de este tipo de liderazgo —como Lee Kuan Yew en Singapur, Meles Zenawi en Etiopía y

Deng Xiaoping en China— fueron sin duda extremadamente hábiles a la hora de emprender estos esfuerzos.

Dicho esto, no se trata solo de tener un líder fuerte o de culpar al líder equivocado. La culpa del fracaso e incluso la alabanza del éxito debe repartirse de manera más amplia. Los países tienen los líderes que sus élites merecen.

En todo esto, la política cotidiana y la clase política desempeñan un papel central. Y, sin embargo, he dicho muy poco sobre el sistema político necesario para que surja un acuerdo para el desarrollo. Como buen antiguo funcionario del Reino Unido, no puedo no sugerir que no hay nada mejor que unas elecciones libres y justas para un acuerdo para el desarrollo. Bueno, quizá sí pueda. Hay razones de peso que indican que el sistema político puede no ser una cuestión esencial para lograr el despegue del crecimiento y el desarrollo.

A menudo, los que evalúan las dificultades de dirigir un país hacia un acuerdo para el desarrollo se ven tentados a decir que seguramente a un líder o un Estado autoritario le resultará más fácil hacerlo[56]. Suele mencionarse entonces a China o a la dictadura militar de la República de Corea entre 1979 y 1988. Según ese argumento, un gobierno autoritario permite, si así se desea, retrasar la obtención de beneficios inmediatos y adoptar en su lugar un conjunto de políticas más orientadas al crecimiento. Pero esto es demasiado fácil. De hecho, un líder autoritario puede no necesitar buscar la legitimidad en absoluto, ni corregir el rumbo cuando las cosas van mal. Es más, como revelan demasiados países en decadencia, los líderes autoritarios pueden hacer un desastre absoluto de las políticas económicas, llevando a los países al abismo. Zaire (y más tarde la RDC) es un ejemplo desafortunado, como se describe en el capítulo 7.

Si el autoritarismo no es garantía de crecimiento y desarrollo, ¿lo es entonces la democracia? Los países democráticos pueden optar por el desarrollo. Sin duda, si la gente pudiera elegir, elegiría el desarrollo y todo lo que fuera necesario para elevar el nivel de vida, y castigaría en las urnas a quienes no persiguieran este objetivo. Esta sencilla narrativa está definitivamente viva y coleando en el Whitehall de Londres y en otras

capitales occidentales.

Desgraciadamente, sigue siendo muy raro que en los países con altos niveles de pobreza extrema las elecciones, incluso cuando son libres y justas, se celebren en torno a programas de desarrollo, ya que a menudo se centran mucho más en las divisiones regionales, religiosas o étnicas, lo que invita a comportamientos clientelistas. Llegar al poder en unas elecciones puede significar simplemente que ha llegado la hora de que los ganadores reclamen su parte del patrocinio —"Es nuestra hora de comer[57]"—, lo que no suele ser una buena base para un acuerdo para el desarrollo.

Presentarse a las elecciones es caro, suele ser necesario el apoyo de la élite. Sin embargo, el acuerdo alcanzado en el seno de la élite para ganar unas elecciones no es necesariamente un acuerdo para el desarrollo. En Nigeria, los "padrinos" políticos utilizan su dinero e influencia para conseguir votos para los candidatos que adoptan, lo que crea obligaciones para los candidatos elegidos de esta forma. Por ejemplo, Bola Tinubu, exgobernador de Lagos, contribuyó decisivamente a que las élites del suroeste apoyaran al candidato (ahora presidente) Buhari[58]. Muchos otros hicieron lo mismo y hay quien sugiere que Buhari está endeudado con miles de millones que deben ser devueltos de una forma u otra.

Así pues, no es sorprendente que, especialmente en los países en desarrollo y en el caso de que el crecimiento despegue, sea difícil encontrar pruebas sólidas de que la autocracia o la democracia sean mejores[59]. Tal vez, a largo plazo, la democracia sea importante. Hay algunas pruebas convincentes de que la democratización puede dar lugar a un mayor crecimiento a largo plazo, aunque esta conclusión sigue siendo controvertida[60]. En cuanto al crecimiento de despegue, es decir, a alcanzar un mayor crecimiento a partir de bajos niveles de desarrollo, no está tan claro que un sistema democrático o autocrático sea necesariamente mejor.

LIMITACIONES A LA APARICIÓN O ESTABILIDAD DE ACUERDOS PARA EL DESARROLLO

En la práctica, incluso con actores políticos bienintencionados, no es fácil llegar a un acuerdo para el desarrollo y mantenerlo. Estos acuerdos no dejan de ser pactos económicos entre élites, por lo que la naturaleza de la élite será importante, entre otros factores familiares como los retos de las divisiones étnicas o religiosas y las consecuencias de los efectos indirectos de los conflictos. Y luego está la riqueza generada por los recursos naturales. Se ha escrito mucho sobre la maldición de los recursos naturales[61]. No estoy seguro de que sea una maldición: podría ser una bendición, como han demostrado Indonesia, Malasia y Tailandia. Para ellos, el auge de los precios de las materias primas en la década de 1970 inició un período de rápido crecimiento y sirvió de base para su pacto de desarrollo. Sin embargo, en muchos otros países, como Nigeria y la RDC, no ayudó a forjar uno. De hecho, como se analiza en el capítulo 7, es un factor clave de por qué estos países son un desastre. El problema no es la gestión económica de la riqueza en recursos naturales, aunque sus precios fluctúen. Ese es un problema técnico; se pueden cometer errores, pero también corregirlos, y hay muchos conocimientos y experiencia a los que recurrir. El problema, en cambio, es la gestión política de esta riqueza, es decir, cómo gestionar el comportamiento y las expectativas de las élites cuando hay recursos naturales. Si hay abundancia de recursos naturales para repartir entre la élite, ¿por qué tratar de forjar un acuerdo para el desarrollo con la élite con un horizonte más amplio? ¿Por qué buscar la legitimidad cuando no se necesita el apoyo popular para cosechar los beneficios de los recursos naturales? Incluso si el apoyo fuera necesario, podría comprarse. Se pueden contar muchas historias —y se encontrarán más adelante en este libro—, incluidas algunas sobre Nigeria y la RDC, y también sobre cómo Indonesia evitó el fracaso.

SIN MOTIVOS PARA EL PESIMISMO

En este capítulo se ha esbozado un panorama de cómo podrían lograrse acuerdos entre élites que favorezcan el desarrollo. En la segunda parte se ofrecen más detalles sobre estos y otros ejemplos, con un optimismo considerable, como los de Indonesia, India, Ghana, Bangladés y, más

tímidamente, Ruanda y Etiopía. Puede que los acuerdos para el desarrollo emergentes no sean necesariamente del estilo de los de Corea o Singapur, o de un éxito similar, pero es posible una experiencia de crecimiento y desarrollo mucho mejor que la anterior. Tal experiencia no requiere instituciones perfectas, ni siquiera un sistema político concreto. No tendrá que surgir necesariamente de una gran convulsión. El resultado dará no solo mayores beneficios futuros para la élite, sino también desarrollo y progreso para toda la población.

Dicho esto, el éxito nunca debe darse por sentado. En la élite, sus dirigentes y sus tecnócratas, están apostando por el desarrollo. Incluso con un fuerte compromiso compartido y un Estado razonablemente capaz con tecnócratas sensatos, el crecimiento y el desarrollo no surgirán milagrosamente ni se mantendrán. De hecho, es difícil mantener estos acuerdos de élite para mantener el rumbo. El capítulo 10, sobre Etiopía, lo demostrará. La historia o las dotaciones económicas conspiran para dificultar el camino. Los ejemplos analizados en este libro no son éxitos rotundos, ni garantizan en absoluto que conviertan un país en una Corea o un Singapur en las próximas décadas. Eso no significa que no haya que aplaudir las apuestas realizadas por quienes tienen el poder en los países señalados.

Todo esto significa también que no hay motivos para el pesimismo. En lugar de una visión pesimista del determinismo histórico, el panorama que se dibuja aquí deja margen al cambio y a que las fuerzas internas de la Unión Europea puedan actuar en la sociedad para buscar e impulsar un cambio a mejor, aunque sea más difícil en unos lugares que en otros. Ha ocurrido en algunos lugares sorprendentes. Gunnar Myrdal, Premio Nobel de Economía en 1974, ya descartó a Indonesia en 1968[62], sobre todo porque el Estado estaba controlado por varias élites rentistas. Era una opinión razonable por lo que había ocurrido en la década anterior, pero a partir de los años 60 Indonesia experimentó un cambio sin precedentes, como se verá en el capítulo 4.

El liderazgo será importante, pero no en el sentido simplista de una figura fuerte y autoritaria a cargo de todas las decisiones clave. Los líderes políticos (a menudo más de uno) deben forjar y mantener una coalición entre la élite y

encontrar la manera de mantener a la población de su lado, no solo en las democracias. Al final, la credibilidad de los dirigentes dependerá del cumplimiento de sus promesas en forma de inversión, crecimiento y desarrollo.

Más allá de los políticos, los tecnócratas, incluidos los economistas, pueden ayudar a pasar de los acuerdos económicos centrados en las ganancias a corto plazo a otros con un horizonte a más largo plazo. Como se verá más adelante, en los países que han tenido éxito, a menudo ha sido un pequeño número de tecnócratas, en los que confiaban los dirigentes, el que ha contribuido a mejorar las estructuras económicas.

Incluso la ayuda al desarrollo y los expertos que la acompañan podrían desempeñar un papel y contribuir al cambio. No tiene mucho sentido presentar planes perfectos e incluso pruebas sin tener en cuenta la política del cambio. La política es demasiado importante para el desarrollo en general como para dejarla solo en manos de los politólogos. Tratar el asesoramiento y la ayuda como algo puramente tecnocrático y desvinculado de la política limitará su eficacia, y a menudo conducirá a su mal uso. En la tercera parte volveré sobre este punto. Por ahora, sin embargo, puede bastar con una simple regla empírica: juzgar el asesoramiento y la ayuda en función de cómo afectarán a la economía y la política hoy y en el futuro. ¿Cómo cambiarán las probabilidades de éxito? ¿Fortalecerán a los partidarios del crecimiento y el desarrollo? ¿Reforzarán a los que ofrecen consejos económicos sensatos? ¿Darán argumentos a los que quieren obtener más rentas? ¿Podrían alimentar más conflictos? ¿Facilitarán la captación de rentas? ¿Otorgarán a las élites una excusa para ignorar a determinados grupos o políticas? Lo importante no son solo las repercusiones directas inmediatas de las políticas y los programas, sino también si aumentan la probabilidad de que surja un acuerdo de desarrollo que pueda mantenerse y sea, en definitiva, una apuesta que merezca la pena.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D.; Naidu, S.; Restrepo, P. y Robinson, J. A. (2019) : "Democracy Does Cause Growth",

Journal of Political Economy, 127(1), pp. 47-100.

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012): *Why Nations Fail*, Londres, Profile Books. Edición en castellano (2012): *¿Por qué fracasan los países?*, Bilbao, Deusto.

Amsden, A. H. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*. Oxford, Oxford University Press on Demand.

— (2001): *The Rise of 'the Rest': Challenges to the West from Late- Industrializing Economies*, Nueva York, Oxford University Press.

Banco Mundial (2008): *The Growth Report. Report of the Commission on Sustainable Growth and Inclusive Development*, Washington D. C., Banco Mundial.

Basuchoudhary, A.; Bang, J. T.; Sen, T. y David, J. (2018): *Predicting Hotspots: Using Machine Learning to Understand Civil Conflict*, Lanham, MD, Rowman and Littlefield.

Bauer, M.; Blattman, C.; Chytilová, J.; Henrich, J.; Miguel, J. E. y Mitts, T. (2016): "Can War Foster Cooperation?", *Journal of Economic Perspectives*, 30(3), pp. 249-74.

Besley, T. y Kudamatsu, M. (2008): "Making Autocracy Work", en E. Helpman (ed.), *Institutions and Economic Performance*, Cambridge, MA: Harvard University Press, pp. 452-510.

Besley, T. y Persson, T. (2011): *Pillars of Prosperity: The Political Economics of Development Clusters*, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Birdsall, N.; Ross, D. y Sabot, R. (1995): "Inequality and Growth Reconsidered: Lessons from East Asia", *World Bank Economic Review*, 9(3), pp. 477-508.

Burton, M. G. y Higley, J. (1987): "Elite Settlements", *American Sociological Review*, 52, pp. 295-307.

Chang, H. J. (ed.) (2003): *Rethinking Development Economics*, Londres, Anthem Press.

Cheeseman, N.; Bertrand, E. y Husaini, S. (2019): *A Dictionary of African Politics*, Oxford, Oxford University Press.

Cocks, T. (2015): "How the 'Godfather' of Lagos could shape Nigeria's government", *Reuters*, https://lc.cx/uL-AO3.

Collier, P. (2006): *The Bottom Billion: Why the Poorest Countries Are Failing and What Can Be Done about It*, Oxford, Oxford University Press. En castellano (2008): *El club de la miseria: Qué falla en los países más pobres del mundo.* Madrid, Turner.

De Waal, A. (2015): *The Real Politics of the Horn of Africa: War, Money and the Business of Power*, Londres, Wiley.

Di John, J. y Putzel, J. (2009): *Political Settlements Issues Paper*, Discussion Paper, University of Birmingham.

Evans, P. B. (1995): *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. Nueva Jersey, Princeton University Press.

Fukuyama, F. (1992): *The End of History and the Last Man*, Nueva York, Free Press. En castellano (2006): *El fin de la historia y el último hombre*, Madrid, Alianza.

— (2014): *Political Order and Political Decay: From the Industrial Revolution to the Globalization of Democracy*. Nueva York, Macmillan. En castellano (2015): *Orden y decadencia de la política: Desde la Revolución Industrial a la globalización de la democracia,* Barcelona, Deusto.

Gould, D. J. (1980): "Patrons and Clients: The Role of the Military in Zaire Politics", en I. J. Mowoe, *The Performance of Soldiers as Governors: African Politics and the African Military*, Maryland, University Press of America.

Gray, H. (2016): "Access Orders and the 'New' Institutional Economics of Development", *Development*

and Change, 47(1), pp. 51-75.

JOHNSON, C. (1982): *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, Stanford, CA, Stanford University Press.

KHAN, M. H. (2018): "Political Settlements and the Analysis of Institutions", *African Affairs*, 117(469), pp. 636-55.

MELLING, J. (1991): "Industrial Capitalism and the Welfare of the State: The Role of Employers in the Comparative Development of Welfare States; A Review of Recent Research", *Sociology*, 25(2), pp. 219-39.

MYRDAL, G. (1968): *Asian Drama: An Inquiry into the Poverty of Countries*. Nueva Delhi, Kalyani Publishers.

NORTH, D.; WEINGAST, B. y WALLIS, J. (2009): *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge, Cambridge University Press.

OLARINMOYE, O. O. (2008): "Godfathers, Political Parties and Electoral Corruption in Nigeria", *African Journal of Political Science and International Relations*, 2(4), pp. 66-73.

OLSON, M. (2000): *Power and Prosperity*, Nueva York, Basic Books.

PERKINS, D. H. (2013): *East Asian Development*, Cambridge, Harvard University Press.

POSNER, R. (2010, 10 de octubre): "Autocracy, Democracy, and Economic Welfare", *The Becker-Posner Blog*, https://lc.cx/IW_4Kw.

PRITCHETT, L.; SEN, K. y WERKER, E. (2017): *Deals and Development*, Oxford, Oxford University Press.

RODRIK, D. (1994): *King Kong Meets Godzilla: The World Bank and the East Asian Miracle*, CEPR Discussion Paper, 944, Londres, Centre for Economic Policy Research.

STIGLITZ, J. E. y YUSUF, S. (eds.) (2001): *Rethinking the East Asian Miracle*, Washington D. C., World Bank.

STOKES, S. (2011): "Political Clientelism", en R. Goodin (ed.), *The Oxford Handbook of Political Science*, Oxford, Oxford University Press.

VAN REYBROUCK, D. (2014): *Congo: The Epic History of a People*, Londres, Harper Collins.

WEBER, M. (1919): *Politik als Beruf*, Munich y Leipzig, Verlag von Duncker y Humblot. En castellano (2011): *La política como vocación*, Madrid, Nórdica.

WHITFIELD, L.; THERKILDSEN, O.; BUUR, L. y KJÆR, A. M. (2015): *The Politics of African Industrial Policy: A Comparative Perspective*, Cambridge, Cambridge University Press.

WRONG, M. (2010): *It's Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle-Blower*, Londres, Fourth Estate.

CAPÍTULO 3

EL DESARROLLO HASTA HOY. SOBRE TODO ALTIBAJOS

"Déjame enseñarte lo que tengo en el jardín de atrás", me dijo haciendo un gesto decidido con la mano mientras se levantaba lentamente. Acabábamos de pasar un rato hablando de él y de su familia, de los pocos buenos momentos y de los muchos malos. Estábamos sentados en un pequeño banco junto a su cabaña, en las impresionantes tierras altas de Etiopía, al norte del monasterio de Debre Libanos, a unas tres horas en coche de Adís Abeba. Estábamos en 1993 y yo era un joven investigador en viaje de estudios.

No recuerdo su nombre —puede que fuera Mekonnen—, pero nunca he olvidado lo que me enseñó. Había recibido una pequeña parcela de tierra como parte de un plan de redistribución de tierras en su pueblo en la década de 1980. Su zona del país había permanecido relativamente pacífica a pesar de la brutal guerra que asolaba el norte. Pero había padecido problemas de salud durante gran parte de la última década, y su mujer también parecía frágil y cansada. Dos de sus hijos habían muerto siendo niños y los tres que le quedaban acababan de alcanzar la edad suficiente para ayudarle a cultivar sus tierras. Únicamente uno había ido a la escuela, pero solo durante unos años. En general, Mekonnen tenía poco que mostrar tras dos décadas de trabajo. El desvencijado banco en el que nos sentamos era una de sus pocas posesiones.

Al fondo de su pequeño huerto, Mekonnen señaló una simple maceta de barro dada la vuelta. Luego, triunfante, retiró la maceta. Debajo había un arbolito de unos 30 centímetros de altura. "Esto", dijo, "esto me hará rico algún día". A pesar de todas sus penurias, seguía soñando con una vida mejor, con hacerse rico.

Lo miré atónito porque reconocí lo que era: una pequeña planta de qat (o

khat). Es un estimulante suave con cualidades anfetamínicas que se cultiva en el oeste y el sur de Etiopía, así como en Kenia. En aquella época, el fin de la guerra en Etiopía había provocado una enorme demanda de este cultivo. Con los precios altos, los agricultores estaban abandonando cada vez más el café y otros cultivos para dedicarse al qat, ganando más dinero que nunca.

Pero allí de pie, al fondo de aquel jardín, me esforcé por no mostrar mi decepción. Sabía lo que probablemente también sabía Mekonnen: no tenía ninguna posibilidad de triunfar. Vivía a cientos de kilómetros de las zonas donde el qat crece bien, y a su elevada altitud hacía demasiado frío por la noche para que el qat sobreviviera al invierno. Aunque la maceta servía para mantener con vida a su retoño por el momento, su crecimiento ya se había visto frenado por las circunstancias adversas. Pero podía ver esperanza en sus ojos y lo último que quería hacer era reprimirla. Nunca volví a su aldea, así que no sé con certeza qué le pasó, aunque me temo que acerté en mi suposición.

Hablé con Mekonnen al principio de lo que se convirtió en un programa de investigación de 20 años dirigido por la Universidad de Adís Abeba con el objetivo de entender qué mantiene a la gente en la pobreza y cómo pueden salir de ella. Visité a decenas de hombres y mujeres de las zonas rurales de Etiopía que respondieron pacientemente a largas listas de preguntas. Más de la mitad de los niños eran demasiado bajos para su edad debido a la mala alimentación, y una cuarta parte de los adultos tenían un peso inferior al normal para su estatura. Un tercio de las familias solo tenía un buey, a pesar de que se necesita una pareja de bueyes para arar la tierra con eficacia.

Se podría discutir eternamente cómo definir la pobreza extrema, pero a veces es evidente. Mekonnen era uno de entre las decenas de millones de etíopes que vivían claramente en la pobreza extrema. Se trata de no tener suficientes alimentos o poco dinero en efectivo para gastar en las necesidades básicas de la vida, o tener mala salud o ser incapaz de mantener vivos a los niños debido al escaso o nulo acceso a una buena atención sanitaria, o ser incapaz de dar a los niños una educación, o no tener activos para construir un mejor medio de vida. “Es una vida en la que no se piensa en el mañana” y “no tenemos ni sueños ni imaginación”, dijeron a dos investigadores etíopes

cuando hablaron largo y tendido con familias pobres de todo el país, años más tarde[63]. Para algunos, esto puede ser cierto, pero no todos los pobres son iguales, ni todos se rinden. Sospecho que eso hizo que el encuentro con Mekonnen fuera aún más memorable para mí. Seguía teniendo un sueño, aunque no tuviera forma de poderlo cumplir.

Según el premio Nobel Amartya Sen, la pobreza es la privación de la capacidad de una persona para vivir o las razones que tiene para valorarla[64]. Entonces, ¿cuántas personas en todo el mundo son como Mekonnen? ¿Cuántas están privadas y carentes de esta capacidad? Medir la magnitud de la pobreza y las privaciones en el mundo (tema de la próxima sección) es, sin duda, difícil. No se trata solo de definir lo que hace que una persona sea pobre, a diferencia de alguien que no lo es, sino de encontrar también la forma de establecer las conclusiones sobre la magnitud de la pobreza en un país o en todo el mundo.

MEDIR EL ALCANCE DE LA POBREZA

Una gran conceptualización no facilita, por desgracia, la tarea de medición. De hecho, podría haber razones para ni siquiera intentar medir el estado de la pobreza o el desarrollo mundial. Tal vez los datos sean malos o, simplemente, no sea posible poner un número a la pobreza. Puede que no sea posible captar la desesperación de la situación de Mekonnen o su esperanza incumplible. Todo lo que se intente puede ser demasiado derivado y descaradamente erróneo.

Esa es una postura razonable, pero no estoy de acuerdo con ella. Aunque los datos y los métodos disponibles no sean perfectos, merece la pena intentarlo. Es útil intentar calibrar los progresos que se están haciendo y comentar la naturaleza de los errores probables, sobre todo si los investigadores están interesados en comprender si los Mekonnens del mundo podrían mejorar. O, como dice Tony Atkinson, uno de los mejores y más sensatos investigadores sobre pobreza y desigualdad: “Las estimaciones de la pobreza mundial son erróneas, pero no inútiles”.

El resto de este capítulo describe cómo el alcance de la pobreza ha ido

cambiando y las privaciones que, en las últimas décadas, ha sufrido el mundo en desarrollo. Además, identifica aquellos países en los que parece o no haberse producido un progreso sustancial[65]. La atención se centra aquí en los países más grandes, aquellos cuyo progreso ha contribuido significativamente al progreso global. En los capítulos siguientes, en los que se presentan los casos de cada país, se sitúa a cada uno de ellos en el contexto de las principales tendencias. Los indicadores utilizados aquí se basan en métodos que la mayoría de los investigadores dedicados a la medición tienden a coincidir en que son, al menos, algo defectuosos. Pero como probablemente sean los mejores disponibles, y bastante sólidos, incluso quienes critican estos métodos estarán de acuerdo con las tendencias generales que se describen en el resto de este capítulo.

LOS PICOS GEMELOS Y EL CAMBIO EN LA DISTRIBUCIÓN MUNDIAL DEL NIVEL DE VIDA

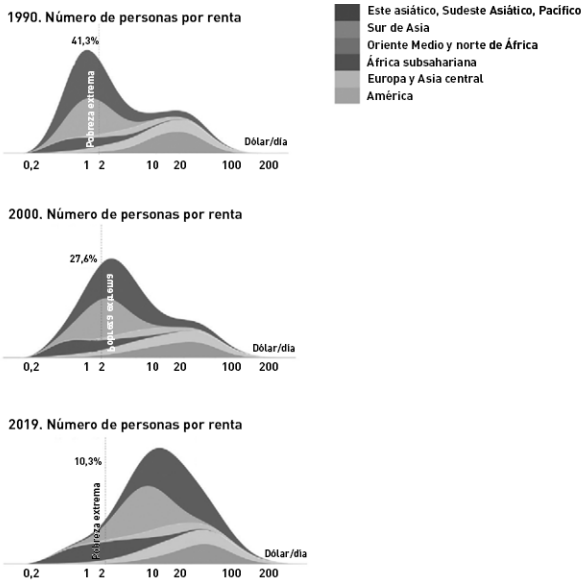
"El mundo en desarrollo" ya no se define en términos de calidad de vida. Hoy en día, las economías y las sociedades con los niveles de progreso más altos y bajos se describen igualmente como en desarrollo. La figura 1 muestra la distribución mundial del nivel de vida en las últimas décadas[66]. Se mide en términos del valor del consumo real de bienes como alimentos, ropa y otros artículos necesarios o no tan necesarios por persona y día por región. El consumo incluye no solo lo que se compra en el mercado a cambio de dinero, sino también lo que se produce en casa o en la granja, lo que se recibe de amigos o incluso del gobierno.

Llaman la atención las siguientes tres observaciones. En primer lugar, en 1990 la distribución mundial de la renta tenía dos picos (dos modos), cada uno de los cuales muestra un nivel de vida muy frecuente (para cada valor, la altura de la curva indica la frecuencia con que se alcanza ese nivel de vida en cada región y en todo el mundo). En el gráfico, los habitantes del África subsahariana y Asia se distribuyen en torno al primer pico, y los de América y Europa, en torno al segundo, con un poder adquisitivo 15 veces mayor. Así pues, en 1990 parecía seguir siendo cierto que existía una distinción entre el

mundo pobre "en vías de desarrollo" y el mundo rico "desarrollado". Pero esto hacía tiempo que venía cambiando: el valle entre las dos distribuciones era considerablemente menos profundo de lo que había sido en las décadas de 1970 y 1980, lo que sugería que cada vez más asiáticos habían conseguido aproximarse a un nivel de vida más cercano al de algunos de sus homólogos europeos y estadounidenses. En el año 2000, y claramente en 2019, la distribución de la renta asiática se había acercado progresivamente a la europea, y la distinción entre el mundo rico y el pobre se había difuminado. Así pues, se acabaron los picos gemelos: solo hay un pico en la distribución mundial de la renta, aunque la inmensa mayoría de los asiáticos seguían teniendo un poder adquisitivo muy inferior al de los europeos.

La segunda observación es que la distribución de Asia Oriental (dominada por China, con sus 1.400 millones de habitantes en 2019) impulsó inicialmente el cambio en la distribución de la renta por completo. No obstante, Asia meridional (dominada por la India, con sus 1.370 millones de habitantes) también se desplazó. El África subsahariana, sin embargo, se mantuvo en torno a un nivel de vida mucho más bajo, sin apenas cambios durante el período comprendido entre 1990 y 2019. Oriente Medio y el norte de África (así como América Latina, que no se muestra pero forma parte de las Américas) evolucionaron mucho menos en términos relativos, lo que recuerda la gran desigualdad que persiste en estas regiones.

FIGURA 1
DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA MUNDIAL POR REGIONES EN 1990, 2000 Y 2019



Fuente: Material gratuito de Gapminder.

Por último, la figura 1 ilustra cómo se puede medir la pobreza mundial y lo que implica. Si estas distribuciones de ingresos se construyen correctamente —para poder comparar el nivel de vida de personas de todo el mundo y de distintas épocas—, una forma sencilla de evaluar la pobreza mundial es trazar en algún lugar de esta una línea que indique un nivel razonable de consumo por debajo del cual seguramente ya no es posible llevar una vida digna. El Banco Mundial, en 2011, trazó esta línea en 1,90 dólares internacionales al día[67]. Por debajo de esta línea, la gente vive en la pobreza extrema. En estos gráficos, dado que todas las distribuciones se expresan en dólares con el mismo poder adquisitivo en cada año y en todo el mundo, se puede utilizar la misma línea para cada año. Los gráficos muestran claramente que, a lo largo del período representado, cada vez menos parte de la distribución cayó por debajo de ese umbral de pobreza, de modo que en 2019 la proporción de la población mundial que vivía en la pobreza extrema se acercaba al 10%. Es decir, solo una cuarta parte del dato de 1990.

Para cada valor, la altura de la curva indica la frecuencia con que se alcanza ese nivel del nivel de vida en cada región y en todo el mundo. Estos datos se elaboran utilizando supuestos heroicos, combinando encuestas a gran escala y otros datos, pero también corrigiendo las diferencias de precios a lo largo del tiempo y entre países, de modo que cada unidad de dólar pueda

adquirir en todo el mundo el mismo nivel de bienes de consumo evaluado en 2011. Los datos tienen en cuenta el hecho de que en todas partes los bienes se han encarecido con el tiempo, y también que el dinero llega más lejos en términos de bienes básicos en algunos países, principalmente los más pobres. Esto se relaciona con la frase "expresado en dólares internacionales de 2011". Los gráficos utilizan una escala logarítmica, lo que significa que por cada unidad en el eje los valores se duplican.

POBRE, EN TÉRMINOS ABSOLUTOS

Es razonable cuestionar este umbral de pobreza. Después de todo, ¿podría alguien estar de acuerdo en que una vez que una persona supera el umbral de 1,90 dólares al día, todo va bien? Esto sugeriría que casi nadie en Europa o Estados Unidos es pobre. Por supuesto, esa absurda sugerencia no es lo que se quiere decir. Un estándar debe ser relevante para el país bajo la lupa. Amartya Sen lo captó bien en el título de uno de sus artículos, "Poor, Relatively Speaking" (Pobre, relativamente hablando)[68]. Por ejemplo, en el Reino Unido, un país con unos sistemas de protección social relativamente fuertes, los que se consideran demasiado pobres para llevar una vida decente tienen derecho a prestaciones como la vivienda u otras para que se puedan mantener.

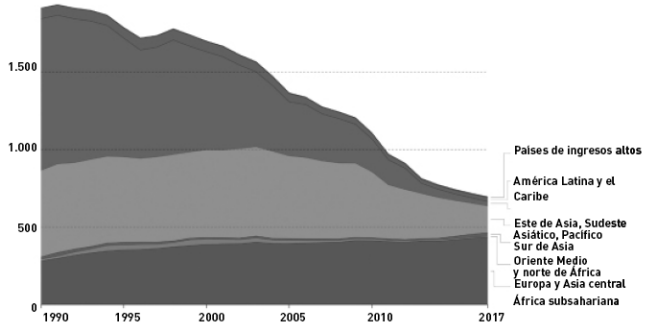
La privación absoluta sigue siendo importante, sobre todo a la hora de hacer comparaciones globales. Tomemos, por ejemplo, a alguien en el Reino Unido cuya única fuente de ingresos son sus prestaciones, alguien a quien los británicos llamarían pobre. Unos cálculos sencillos sugieren que en 2020 esa persona habría recibido unos 20,50 dólares al día en dólares internacionales[69]. Con ese umbral de pobreza, alrededor del 78% de la población mundial sería pobre[70]. En otras palabras, algunas personas pobres del Reino Unido tienen en realidad un mayor poder adquisitivo que más de tres cuartas partes de la población mundial. Este hallazgo pone en perspectiva los repetidos llamamientos a no preocuparse por los pobres a nivel mundial porque en los países ricos hay también muchos pobres en casa. De hecho, no se trata de una comparación "de igual a igual". Aun así, en

1990, si se trazara la línea en 20,50 dólares, la proporción de la población mundial por debajo de ella habría sido del 87%, y desde entonces no ha hecho más que producirse un descenso sustancial. Estas cifras sugieren que, sea cual sea el nivel en el que se trace la línea (1,90 dólares o diez veces más), la pobreza mundial ha disminuido. La cifra de 1,90 dólares solo representa un nivel extremo de privación material, no en vano se denomina "pobreza extrema".

La figura 2 ofrece una forma alternativa de ver lo que ha ocurrido desde 1990 sumando el número de personas por debajo de ese umbral de pobreza de 1,90 dólares[71]. Una vez más, la magnitud del progreso es sorprendente: de más de 1.900 millones de personas que vivían en la pobreza extrema en 1990 a unos 700 millones en 2017 —un cambio enorme, sobre todo teniendo en cuenta que durante ese período la población mundial creció en más de 2.000 millones, de 5.300 a 7.600 millones—. En 1990, casi 1.000 millones de personas en situación de pobreza extrema vivían en Asia Oriental —la gran mayoría en China—, pero en 2017 esta cifra se había reducido drásticamente hasta los 30 millones. Dentro de esta cifra, se produjeron descensos de unos 750 millones en China, 85 millones en Indonesia y 40 millones en Vietnam, lo que representa la mayor parte de las reducciones totales en Asia Oriental. Hasta 2005, aproximadamente, el número de pobres extremos se había estancado en Asia meridional, lo que sugería que la reducción de la pobreza apenas se mantenía a la par del crecimiento de la población. Desde entonces, se aprecia una tendencia a la baja, dominada por los descensos de pobreza medidos en la India entre 2004 y 2011 —de alrededor del 38% al 21% de la población— o una reducción de las cifras de pobreza en India de más de 250 millones desde 1990. Otros 55 millones de disminución en Pakistán y 25 millones en Bangladés contribuyeron a reducir a más de la mitad el número de personas en la pobreza extrema desde 1990, a menos de 200 millones en 2017 en el sur de Asia.

FIGURA 2
POBLACIÓN TOTAL EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA POR REGIONES, 1990-2017

Millones



Nota: La pobreza extrema se define como el hecho de vivir con un consumo familiar per cápita inferior a 1,90 dólares internacionales al día (en precios de Paridad de Poder Adquisitivo de 2011). Los dólares internacionales se ajustan para tener en cuenta la inflación y las diferencias de precios entre países. El consumo per cápita es el indicador de bienestar preferido para el análisis de la pobreza mundial del Banco Mundial. Sin embargo, para varios países la pobreza se mide en términos de renta. Los países de renta alta y los países suelen basarse en la renta.
Fuente: Hasell et al. (2022), Poverty.

La experiencia en el África subsahariana fue muy diferente. El número de personas en situación de pobreza extrema primero aumentó y luego, en el mejor de los casos, se estancó después de 2010, en torno a los 410 millones. Entre 1990 y 2017, el porcentaje de población en situación de pobreza extrema se redujo de aproximadamente del 55% al 41%, pero la población se duplicó con creces hasta superar los 1.000 millones. Dado que la pobreza en otras partes del mundo ha disminuido mucho más rápidamente, la naturaleza de la pobreza ha cambiado a nivel mundial. Ahora, en su forma más extrema es, cada vez más, un fenómeno africano, ya no está extendida por todo el mundo en desarrollo.

Dentro de estas cifras existen grandes diferencias entre los países africanos. De los 47 países que suelen incluirse en el África subsahariana, 18 tenían una población de más de 8 millones de habitantes y una tasa de pobreza superior al 20% de su población en 1990[72]. Solo Ghana y Etiopía redujeron a más de la mitad sus tasas de pobreza, tenían menos personas en situación de pobreza en 2018 que en 1990. En 2018, había siete países en los que el número de personas que vivían en la pobreza extrema se había más que duplicado: Angola, la República Democrática del Congo (RDC), Kenia, Madagascar, Malaui, Nigeria y Zambia. En general, en el África subsahariana, unos 150 millones de personas más en la pobreza extrema en

2018 que en 1990, con los mayores aumentos en la RDC (más de 35 millones), Nigeria (más de 26 millones) y Madagascar (más de 13 millones). El éxito de Ghana y Etiopía es entonces aún más sorprendente. Lo más probable es que los nietos de Mekonnen tengan una vida mejor que la que él pudo dar a sus propios hijos.

OTRAS PRIVACIONES

Los cambios implícitos de la pobreza en todo el mundo están plagados de retos metodológicos y de medición[73]. Una forma sensata de evaluar si las afirmaciones implícitas sobre cambios amplios en el nivel de vida son válidas es examinar otras dimensiones, además del consumo u otra medida monetaria.

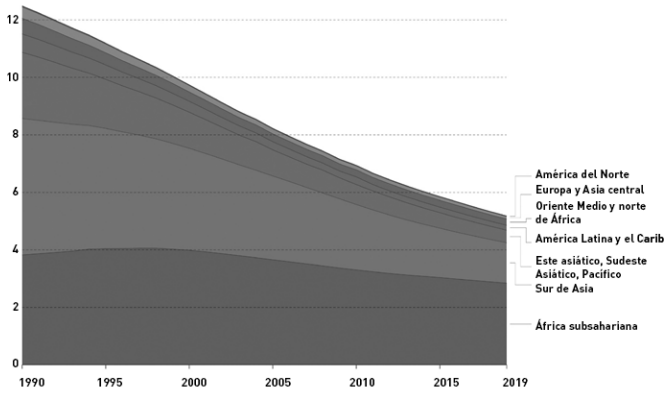
Algunos investigadores han abogado por la necesidad de desarrollar declaraciones globales alternativas de privación mediante el uso de un índice multidimensional de otros aspectos de la privación y la pobreza[74]. Aunque tiene mucho de mérito, tal idea tiende a carecer de simplicidad intuitiva cuando uno se está comunicando con un público más amplio. Prefiero ofrecer simplemente otros tipos de privación y preguntar de qué forma han cambiado a la de la pobreza extrema en los últimos tiempos. Un indicador obvio y una de las dimensiones más básicas del nivel del nivel de vida es la mortalidad infantil, es decir, si un niño sobrevive hasta los cinco años. La familia de Mekonnen sufría claramente en este aspecto: dos de sus cinco hijos habían muerto a una edad temprana.

La figura 3 muestra la escala de este tipo de sufrimiento en todo el mundo[75]. En la parte más acomodada del mundo, la mortalidad infantil, aunque sigue siendo trágica, se ha convertido en un hecho poco frecuente, ya que relativamente pocos niños de América del Norte, Europa, Asia Central, Oriente Medio, norte de África, América Latina y el Caribe mueren antes de los cinco años. Este hallazgo refleja las grandes mejoras en los niveles de vida, así como en la ciencia médica y en la práctica de la salud pública. En 1950, se estimaba que uno de cada diez niños en Europa moría antes de cumplir los cinco años. En 2019 esta cifra era inferior a uno de cada

doscientos.

FIGURA 3
NÚMERO DE MUERTES DE MENORES DE CINCO AÑOS POR REGIÓN, 1990-2019

Millones



Nota: La cifra indica el número de niños que mueren antes de cumplir los cinco años.
Fuente: Dattani et al. (2023), Child and Infant Mortality.

La mortalidad de los niños menores de cinco años es, por tanto, un fenómeno casi exclusivo del mundo en desarrollo. Pero los cambios en esto también son notables. En 1950 se preveía que uno de cada tres niños del África subsahariana no llegaría a los cinco años. Ahora la cifra está muy por debajo de uno de cada diez, aunque el nivel de vida material no haya alcanzado los niveles europeos de la década de 1950. Como resultado, incluso desde 1990 ha producido un fuerte descenso en el número total de niños que mueren en todo el mundo; de hecho, en 2019 esa cifra era menos de la mitad de los más de 12 millones que murieron en 1990.

Los descensos son evidentes en todas las partes del mundo. Sin embargo, el patrón recuerda mucho al de los pobres extremos (figura 2). De 1990 a 2019, los descensos más rápidos se producen en Asia Oriental y el Pacífico; Asia meridional experimentó un descenso más tardío, también rápido aunque en menor medida; y en África subsahariana solo se observaron pequeños cambios. Allí, el descenso de la tasa de mortalidad infantil apenas superó el crecimiento de la población. Cada vez más, al igual que en el caso de la pobreza extrema (material), la mortalidad infantil se está convirtiendo en un

fenómeno africano. Aun así, esconde diferencias dentro de África. La RDC, por ejemplo, es uno de los pocos países donde mueren más niños antes de cumplir los cinco años ahora que en 1990. En cambio, en Etiopía, en 2019 murieron un cuarto de millón de niños menos en sus primeros cinco años de vida que en 1990[76].

MUJERES Y NIÑOS

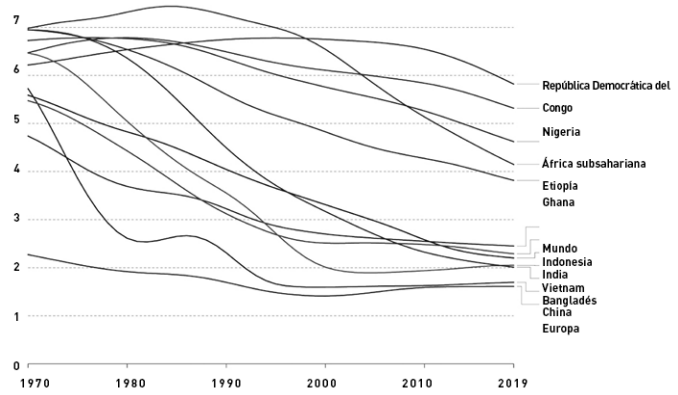
En la mayoría de las demás dimensiones del nivel de vida, si no en todas, al menos en las que describen los niveles más extremos de privación, se observan pautas similares. A menudo se piensa que la alta fecundidad es una de las principales causas de la privación y la falta de desarrollo. Aunque no cabe duda de que hay familias para las que su elevado número de hijos ha resultado ser una penuria, su relevancia como causa de la pobreza mundial es muy discutible. La tasa de fecundidad es, no obstante, un indicador útil del progreso en el desarrollo porque capta cómo confluyen varios factores que reflejan el progreso. En particular, en las sociedades de todo el mundo las tasas de fecundidad han tendido a bajar cuando los ingresos crecen y disminuye la pobreza; cuando mejora la atención sanitaria y los niños sobreviven a la primera infancia; cuando mejoran los cuidados infantiles y surgen formas de seguridad para la tercera edad como las pensiones básicas; cuando aumentan los niveles de educación, especialmente para las niñas; cuando las mujeres empiezan aceptar trabajos remunerados, y mucho más. En resumen, el desarrollo prospera y las oportunidades para las mujeres aumentan. La tasa de fecundidad es, por tanto, un indicador bastante útil que capta múltiples dimensiones del desarrollo y la disminución de las privaciones extremas, aunque la combinación exacta de factores que la determinan difiera de un país a otro.

Tanto en el mundo en general como en los países en desarrollo en particular, las tasas de fertilidad han descendido rápidamente. Las tasas de crecimiento de la población mundial también han disminuido, pero el mundo seguirá superando los 10.000 millones a finales del siglo XXI porque las tasas de mortalidad habrán descendido aún más rápido. En el mundo en

desarrollo y en los países africanos se observan tendencias positivas en las tasas de fertilidad. Indican un rápido progreso en el primer ámbito, especialmente en Asia Oriental, seguida de Asia meridional, convergiendo a niveles observados en países mucho más ricos, mientras que en el África subsahariana se observa un progreso más lento con bastante diferenciación (figura 4). En China, la tasa de fecundidad ha descendido de forma espectacular, ha alcanzado los niveles europeos pero con un nivel de vida material muy inferior al de Europa. A menudo, los observadores casuales atribuyen este espectacular descenso a la política del hijo único de 1979, con sus amplias sanciones monetarias y de otros tipos para los infractores. Pero, como revelan estos datos e investigaciones más profundas han confirmado, esta política no fue lo que redujo la tasa de fertilidad de China[77]. En todo caso, el descenso comenzó en gran medida antes de 1979 y, en la década posterior a la introducción de esta política, cambiaron relativamente pocas cosas. La tasa de fecundidad de China descendió en respuesta a la mejora de la sanidad y la educación y a un mayor acceso a ellas; en resumen, a un desarrollo más amplio. No cabe duda de que hubo presiones sobre las familias para que limitaran el número de hijos, pero ese fue solo un factor del progreso más amplio realizado en la reducción de la pobreza extrema durante este período.

De hecho, ninguno de los otros países asiáticos que aparecen en la figura 4 tenían una política tan draconiana, y la planificación familiar fue solo uno de los muchos factores que redujeron los niveles de fertilidad en esos países. El éxito de Bangladés es posiblemente el más sorprendente: una sociedad musulmana que en 1970 tenía una de las tasas de fecundidad más altas del mundo está ahora muy por debajo de la media mundial y de las tasas de otros países asiáticos, que han realizado enormes progresos. Bangladés redujo su tasa de fertilidad en dos tercios, de más de seis hijos por mujer en 1980 a cerca de dos en la actualidad, gracias a un desarrollo favorable a los pobres y a las mujeres, no a una política de un solo hijo.

FIGURA 4
TASAS DE FECUNDIDAD: HIJOS POR MUJER EN PAÍSES SELECCIONADOS, 1970-2019



Nota: Los hijos por mujer se miden como la tasa global de fecundidad, que es el número de hijos que nacerían de una mujer media si viviera hasta el final de su edad fértil y diera a luz a hijos con las tasas actuales de fecundidad por edad.
Fuente: Dattani et al. (2025), Fertility Rate.

La tasa de fecundidad en el África subsahariana también ha descendido, de unos siete a cinco hijos por mujer, pero en ningún caso a la escala experimentada en Asia (figura 4). A finales de siglo, la población del África subsahariana, que actualmente es de unos 1.100 millones de habitantes, aumentará probablemente a unos 4.000 millones según las estimaciones de la ONU, es decir, más de un tercio de la población mundial, y empezará a rivalizar con la cuota de Asia en el total mundial.

EXPLICAR LAS PAUTAS

Esta revisión de los indicadores de desarrollo ha puesto de manifiesto algunos hechos innegables sobre el desarrollo en las últimas décadas. El crecimiento en el mundo ha logrado avances sustanciales reduciendo algunas de las manifestaciones más claras de la privación, como la pobreza material extrema y la baja supervivencia infantil. Otros indicadores, como la mejora de las oportunidades educativas, se reflejan en resultados como las tasas de fertilidad, que apuntan a un progreso en todo un abanico de medidas. Por lo que respecta a los países con mayor número de personas que vivían en condiciones de privación en 1990, los progresos fueron claramente evidentes en primer lugar en Asia Oriental, sobre todo en China, y también en otros lugares como Indonesia y posteriormente en Asia meridional. Aun así,

incluso en esa región hay claros signos de diferenciación: países como Nigeria y la RDC siguen trayectorias muy diferentes a países como Ghana y Etiopía. Esto demuestra que también es posible realizar progresos considerables.

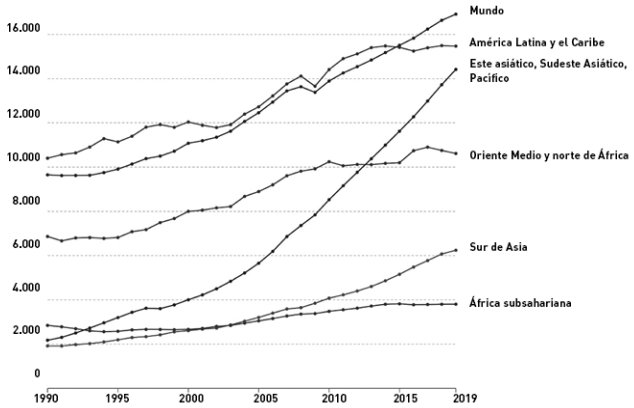
ES LA ECONOMÍA, ESTÚPIDO

Estos datos y cifras pretenden contextualizar la cuestión central que aborda este libro: ¿Por qué unos países y regiones, cada uno con una historia diferente y regímenes políticos y económicos distintos, tuvieron más éxito que otros a la hora de ascender por la escalera hacia el desarrollo? Sin embargo, ese contexto no quedará completo sin responder a otra pregunta: ¿Qué tuvieron que ver sus economías con ese progreso? La respuesta es sencilla: mucho, pero no todo. Las figuras 5 y 6 lo dejan claro utilizando estimaciones del PIB per cápita[78]. El PIB es una medida imperfecta del nivel de vida en sí mismo: no capta nada sobre la distribución de los ingresos de forma significativa, ni muchas de las medidas que se pueden valorar. Sí mide, aunque de forma imperfecta, la renta total generada en una economía y, en ese sentido, ofrece una medida del valor de los bienes y servicios que pueden adquirir los ciudadanos de un país.

La figura 5 muestra hasta qué punto Asia Oriental (incluida su mayor economía, China) consiguió mejorar su renta per cápita global en más de seis veces su nivel de 1990, partiendo de niveles similares a la media de los del sur de Asia y el África subsahariana[79]. Con ello, logró converger con otras partes del mundo, como las economías de renta media de Oriente Medio y el norte de África, así como las regiones de América Latina y el Caribe. El aumento de Asia meridional también es notable, pero se produjo más tarde y a un ritmo más lento, y aun así alcanzó niveles tres veces superiores a los de 1990. El África subsahariana también mejoró, pero mucho menos que las demás.

FIGURA 5
PIB PER CÁPITA EN DÓLARES INTERNACIONALES DE 2017 POR REGIÓN, 1990-2019

Dólares



Nota: Estas estimaciones del PIB per cápita no se expresan en dólares reales, sino en dólares internacionales constantes de 2017, lo que las hace comparables a lo largo del tiempo y entre países en términos de poder adquisitivo. Los datos de América Latina y el Caribe, Asia Oriental, Sudeste Asiático y Pacífico, y Oriente Medio y norte de África excluyen a los países de renta alta.
Fuente: Roser et al. (2023), Economic Growth.

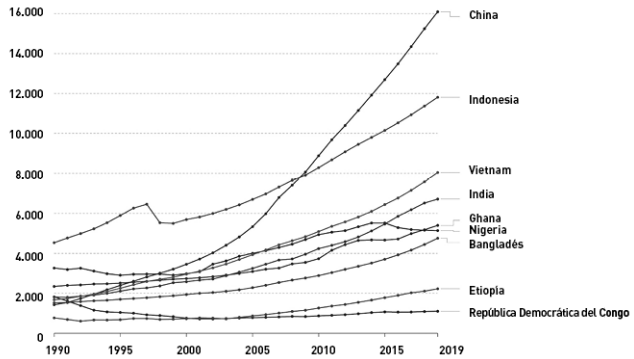
Este ascenso de Asia Oriental debe considerarse con cautela para evitar una impresión equivocada. Aunque tiene una gran población, su aparente enorme poder económico en términos per cápita sigue siendo relativamente modesto. Per cápita, Asia Oriental solo ha alcanzado el poder adquisitivo de aproximadamente una cuarta parte del nivel per cápita de Estados Unidos y un tercio del de Reino Unido.

La figura 6 muestra el progreso del PIB per cápita de algunos de los países que aparecen en este libro. Indonesia y Nigeria partían de niveles más altos en 1990 que los demás países mostrados, mientras que Etiopía era sin duda el más pobre en 1990. Los mayores aumentos se observan en China, pero Vietnam, India e Indonesia también experimentaron aumentos considerables del PIB per cápita. Además, cada uno de estos países asiáticos vio cómo su pobreza y otros indicadores de privación mejoraban notablemente durante este período. Mientras tanto, el descenso del PIB de la RDC también ha contribuido con sus resultados desesperadamente malos en toda una serie de indicadores. Pero la relación entre el PIB y estos resultados es más sutil. El crecimiento en Bangladés, otra historia de éxito aparente a través de los diferentes indicadores de desarrollo mostrados anteriormente, fue superior al

de Nigeria desde 1990 hasta 2017, sin embargo en 2017 su PIB per cápita seguía estando muy por debajo del de Nigeria. De hecho, el PIB per cápita de Nigeria se aproxima a los niveles de PIB de Bangladés o Ghana en 2019, pero con unos resultados drásticamente peores para su población[80]. El PIB per cápita de Etiopía es considerablemente inferior al de Nigeria y solo estaba alcanzando el nivel de la RDC en 1990, pero sus resultados son mucho mejores en otros indicadores de desarrollo.

FIGURA 6
PIB PER CÁPITA EN DÓLARES INTERNACIONALES DE 2017 PARA PAÍSES SELECCIONADOS, 1990-2019

Dólares



Nota: Estas estimaciones del PIB per cápita no se expresan en dólares reales, sino en dólares internacionales constantes de 2017, lo que las hace comparables a lo largo del tiempo y entre países en términos de poder adquisitivo.
Fuente: Roser et al. (2023), Economic Growth.

Los altos niveles y el rápido crecimiento del PIB per cápita han hecho, sin duda, más asequibles los avances más amplios en materia de desarrollo, pero en sí mismos son insuficientes. Se puede argumentar que no son necesarios y, sin embargo, ninguna sociedad parece haber logrado reducciones sostenidas de la pobreza sin un crecimiento sustancial del PIB. Un conjunto diverso de países como Etiopía, Ghana, India, Vietnam y Bangladés lo han hecho en los últimos tiempos, dando aparentemente los pasos necesarios para unirse a las filas de China, Indonesia y otros que iniciaron este proceso de crecimiento y reducción de la pobreza antes, y de forma más o menos convincente. A diferencia de países como la RDC o Nigeria, que parecen haberse quedado

rezagados, un fenómeno que se analiza en la siguiente parte de este libro.

DE CARA AL FUTURO

Antes de proseguir, conviene echar un vistazo al futuro en forma de tres preguntas. En primer lugar, si se mantienen las pautas actuales de crecimiento y reducción de la pobreza, ¿cómo será la pobreza extrema en el mundo en 2030? En segundo lugar, ¿cómo ha afectado probablemente la covid-19 a los avances recientes y futuros? Y en tercer lugar, ¿cómo afectará probablemente el cambio climático a estas pautas?

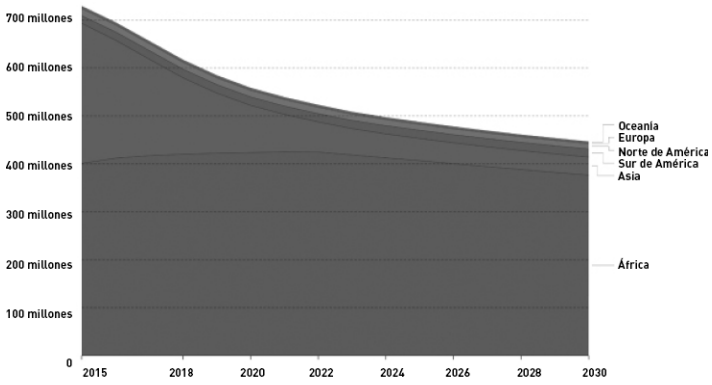
¿CÓMO SERÁ LA POBREZA EXTREMA EN 2030?

El crecimiento económico parece ser una pieza clave del tipo de acuerdo que también impulsa una reducción de los niveles de pobreza, pero el vínculo exacto entre pobreza extrema y crecimiento económico depende del contexto local. Partiendo de este vínculo localmente específico, así como de los cambios probables en la población, los investigadores han ideado escenarios de lo que ocurrirá en la próxima década. Todos tienden a coincidir en una cosa: la africanización de la pobreza continuará, impulsada en gran medida por un pequeño número de países, aunque otros países africanos mejorarán.

La figura 7 presenta una de estas proyecciones, hasta 2030, y sugiere que las reducciones de la pobreza extrema continuarán en Asia, pero que los niveles de pobreza en África cambiarán poco[81]. Esta proyección no indica en absoluto que "el trabajo de desarrollo esté hecho" en Asia. Muchas personas seguirán teniendo un nivel de vida que no se ajustará en absoluto a la noción de Sen de un nivel de vida decente como aquel que ofrece "la capacidad de vivir con dignidad". Aun así, permitir que la gran mayoría de la población supere las privaciones más extremas sigue siendo un logro importante para Asia. Mientras tanto, en el África subsahariana no existe tal optimismo general. Se prevé que sus niveles de pobreza extrema se mantengan cercanos a los actuales, en torno a los 400 millones. Y estarán impulsados por países

como Nigeria, que según las previsiones será el país con mayor número de personas en situación de pobreza extrema a lo largo de esta década, seguido de la RDC y Madagascar. Pero también habrá casos de éxito; países como Ghana y (posiblemente) Etiopía seguirán reduciendo rápidamente el número de pobres[82].

FIGURA 7
PROYECCIÓN DEL NÚMERO DE PERSONAS EN SITUACIÓN DE POBREZA EXTREMA POR REGIONES, 2015-2030



Nota: Número de personas por región que se prevé vivan en la pobreza extrema hasta 2030. La pobreza extrema se define por el umbral internacional de pobreza de 1,90 dólares al día (2011, ajustado a la Paridad de poder adquisitivo). Las proyecciones se basan en un escenario sin cambios en las tendencias socioeconómicas recientes y en escenarios medios de población futura.
Fuente: Hasell et al. (2022), Poverty.

¿HASTA QUÉ PUNTO HA DESCARRILADO EL PROGRESO LA COVID-19?

Mientras escribo estas líneas, la pandemia de la covid-19 sigue haciendo estragos en todo el mundo. Parece que no golpeó a muchos países africanos con tanta fuerza como podría pero lo peor puede estar aún por llegar. En las economías más ricas se ha recuperado el optimismo a medida que las vacunas se han puesto en marcha. Sin embargo, la desaceleración mundial y los diversos grados de bloqueo económico han provocado grandes descensos del crecimiento económico en todo el mundo, lo que ha afectado a los niveles de vida. No cabe duda, pues, de que en muchos países ha aumentado la pobreza extrema.

El Banco Mundial calcula que en 2020 más de 100 millones de personas pasarán a engrosar las filas de la pobreza extrema mundial (véase la figura 2 para comparar los niveles)[83]. Es demasiado pronto para evaluar el impacto de tal aumento en otros indicadores, como la mortalidad infantil, porque los servicios sanitarios básicos, como la vacunación infantil, se vieron interrumpidos por los cierres patronales. Incluso el descenso de la tasa de fecundidad puede ralentizarse porque se interrumpió la educación de las niñas y estas se casaron más jóvenes al aumentar la pobreza.

Es probable que el progreso en el desarrollo hasta 2030, como mínimo, se haya ralentizado, pero más allá de esto mi propia bola de cristal es nebulosa. No obstante, sigo siendo optimista y creo que el progreso en Asia solo se retrasará y no se detendrá por completo. Es probable que se produzca una fuerte recuperación que impulse de nuevo los niveles de vida y permita a estos países reducir la pobreza extrema, como se muestra en la figura 7, aunque se produzca con un retraso de unos cinco años. En el África subsahariana, donde el crecimiento y el desarrollo progresan de forma menos persistente que antes de la crisis. Es probable que la recuperación económica sea más lenta y que el desarrollo se estanque en niveles de privación aún más elevados, pero con excepciones. Entre estas excepciones se encontrarán probablemente los países que puedan mantener y reforzar su oferta de desarrollo y apostar por el crecimiento y el desarrollo cuando la pandemia se extinga.

EL CLIMA Y EL FUTURO: ¿EL FIN DEL CRECIMIENTO (TAL COMO LO CONOCEMOS)?

No es posible evaluar las tendencias en la reducción de la pobreza sin abordar los posibles efectos del cambio climático sobre dicha condición. A menudo se insiste en que el mundo en desarrollo y los pobres son los que más van a sufrir las consecuencias del cambio climático, lo que exige una actuación urgente. Aunque a las personas más pobres les resultará mucho más difícil que a las más acomodadas hacer frente a las consecuencias del cambio climático, es difícil cuantificar las dificultades adicionales.

La mayoría de las estimaciones siguen el supuesto razonable de que la pobreza extrema se ve actualmente afectada por el cambio climático principalmente a través de perturbaciones relacionadas con el aumento de la intensidad de fenómenos extremos como tormentas, inundaciones y sequías. Estas perturbaciones suelen tener efectos temporales, pero ya no necesariamente permanentes, sobre la pobreza extrema debido a la mejora de las respuestas gubernamentales, como la provisión de redes de seguridad. Las estimaciones de los efectos del cambio climático sobre la pobreza extrema para 2030 son, por tanto, relativamente modestas. Algunos investigadores han sugerido que si los efectos del cambio climático se intensifican en número y velocidad, las reducciones de la pobreza extrema que se acaban de describir serían más lentas. Un cálculo prevé que la pobreza mundial disminuirá menos de lo que indica la figura 7. Debido a la mayor intensidad de los efectos derivados del cambio climático, 62 millones de personas menos saldrían de la pobreza extrema, y los pobres del mundo seguirían siendo unos 450 millones[84]. Sin embargo, esas consecuencias no se repartirían por igual en el mundo en desarrollo. Los mayores aumentos en ese escenario se producirían probablemente en el África subsahariana (55 millones), con Nigeria y la RDC como principales contribuyentes. Aun así, el impacto parecería entonces menor que el de la pandemia.

Una de las razones de este impacto aparentemente modesto es que los modelos climáticos predicen que los mayores impactos serán más evidentes a partir de 2040 o 2050 que durante la próxima década. Los efectos sobre la pobreza en un horizonte tan largo son mucho más difíciles de predecir. Pero como los pobres son sin duda los menos capaces de hacer frente a la situación y los más vulnerables, la superación de su pobreza persistente en la próxima década más o menos podría afectar sustancialmente a si las cifras de pobreza extrema aumentan en la segunda mitad de este siglo como consecuencia del cambio climático. Las poblaciones de los países en los que ya es poco probable que se reduzca la pobreza extrema serán las más expuestas a sufrir más privaciones a causa del cambio climático.

Puede parecer, sin embargo, que aquí hay un círculo vicioso: a menos que sus ingresos aumenten considerablemente, un gran número de personas,

sobre todo en el África subsahariana, seguirían siendo extremadamente pobres y más vulnerables. Sin embargo, intentar sacar a los pobres de la pobreza utilizando los medios conocidos, que incluyen el aumento del crecimiento económico para crear la posibilidad de lograr la reducción de la pobreza, podría producir emisiones de CO2 a una escala que socavaría el propósito original y haría a las poblaciones más vulnerables. China, la mayor historia de éxito de las últimas décadas, al menos en términos de reducción de la pobreza, ofrece un precedente aterrador. En 2019 fue responsable de cerca del 29% de las emisiones mundiales de CO_2[85]. Si otros países siguieran sus pasos, las consecuencias para el planeta serían catastróficas.

Sin duda, hay algo de verdad en todo esto, pero también algo de vuelta de tuerca. En particular, en relación con el tamaño de su población, las emisiones anuales de China son grandes (7,3 toneladas per cápita), las mismas que las de Europa en 2019, pero aún menores que las de Japón (8,7 toneladas) y Estados Unidos (15,6 toneladas). Las emisiones de la India siguen siendo de solo 1,9 toneladas per cápita, y la media de África es de solo 1,1 toneladas per cápita. En resumen, por persona, las sociedades más ricas siguen emitiendo mucho más que la India y que el mundo en desarrollo en general. Sigue habiendo mucho más recorrido para reducir las emisiones en el mundo rico que para evitarlas en los países más pobres[86].

Y lo que es más sorprendente, aunque Norteamérica y Europa solo representan actualmente el 15% de la población mundial, son responsables del 60% de las emisiones acumuladas, es decir, de las reservas de gases de efecto invernadero[87]. China y la India, cada una con el 18% de la población mundial, han contribuido acumulativamente con el 13% y el 3%, respectivamente. Otros países en desarrollo han contribuido incluso menos. No es de extrañar, por tanto, que países con historias recientes de pobreza, como la India y China, sean socios difíciles en las negociaciones sobre el clima.

La verdad, sin embargo, es que el planeta no puede permitirse que los países en desarrollo emitan al mismo nivel que los países ricos, y mucho menos que acumulen una parte de las emisiones que su población podría justificar. No solo es necesario que las economías ricas pasen a cero

emisiones netas o incluso negativas —es decir, a un nivel de emisiones que al menos se compense con la cantidad eliminada de la atmósfera, por ejemplo, a través de la cubierta forestal de un país—, sino que los países en desarrollo también tienen que hacer algo parecido en las próximas décadas para mantener el cambio climático bajo control. No cabe duda de que será necesaria una acción internacional más dura y coordinada para guiar tanto a las economías más ricas, con sus estilos de vida de alto consumo en combustibles fósiles, como a los países en desarrollo hacia esta transición hacia las bajas emisiones de carbono.

No obstante, cabe señalar que los países en desarrollo, entre ellos la India y China, están consiguiendo alcanzar niveles de vida más elevados con unas emisiones acumuladas per cápita muy inferiores a las que habían logrado antes todos los países "ricos". Sí, siguen dependiendo en gran medida del carbón y otros combustibles fósiles, pero las alternativas son cada vez más abundantes y baratas. Y hasta ahora han utilizado menos tecnologías de producción eficientes en cuanto a emisiones de carbono de las que actualmente resultan rentables.

La buena noticia es que la necesidad de combatir el cambio climático no tiene por qué ahogar las ambiciones de los países pobres de despegar utilizando los métodos probados del crecimiento económico: existen vías alternativas de consumo de carbono coherentes con el crecimiento. La atención que presto en este libro al crecimiento o a la falta del mismo puede ser coherente con la preocupación por el planeta.

En resumen, en las últimas décadas se han registrado notables avances en la reducción de la pobreza extrema y otros indicadores de privación. El cambio más llamativo se ha producido en Asia, con lo que la pobreza extrema se ha convertido, cada vez más, en un fenómeno africano, y es probable que siga siendo así en el futuro. Pero incluso allí, algunos países han tenido mucho más éxito que otros en términos de desarrollo: el África Subsahariana es una región con experiencias diversas. En la segunda parte exploro algunos de estos ejemplos con más detalle para averiguar por qué algunos países han tenido éxito, mientras que otros se han quedado rezagados.

BIBLIOGRAFÍA

Alkire, S. y Foster, J. (2011): "Counting and Multidimensional Poverty Measurement", *Journal of Public Economics*, 96(7-8), pp. 476-87.

Allen, R. C. (2017): "Absolute Poverty: When Necessity Displaces Desire", *American Economic Review*, 107(12), pp. 3690-721.

Banco Mundial (2020): *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*, Washington D. C., Banco Mundial.

— (s. f.): Banco Mundial, http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet.

Chen, S. y Ravallion, M. (2010): "The Developing World Is Poorer Than We Thought, but No Less Successful in the Fight against Poverty", *Quarterly Journal of Economics*, 125(4), pp. 1577-625.

Crespo Cuaresma, J.; Fengler, W.; Kharas, H.; Bekthiar, H. K.; Brottrager, M. y Hofer, M. (2018): "Will the Sustainable Development Goals Be Fulfilled? Assessing Present and Future Global Poverty", *Palgrave Communications*, 4(1), pp. 1-8.

Dattani, S.; Rodés-Guirao, L. y Roser, M. (2025): *Fertility Rate*, Our World in Data, https://ourworldindata.org/fertility-rate.

Dattani, S.; Spooner, F.; Ritchie, H. y Roser, M. (2023): *Child and Infant Mortality*, Our World in Data, https://ourworldindata.org/child-mortality.

Deaton, A. (2010): "Price Indexes, Inequality, and the Measurement of World Poverty", *American Economic Review*, 100(1), pp. 5-34.

Gapminder (s. f.): https://www.gapminder.org/.

— (s. f.): "Population by income (%)", Gapminder, https://lc.cx/4eFQnL.

Gietel-Basten, S.; Han, X. y Cheng, Y. (2019): "Assessing the Impact of the 'One-Child Policy' in China: A Synthetic Control Approach", *PLOS One*, 14(11).

Goodkind, D. (2019): "Assessing the Impact of the 'One-Child Policy' in China: A Synthetic Control Approach" [comentario], *PLOS One*, 14(11).

Harrell, S.; Yuesheng, W.; Hua, H.; Santos, G. D. y Yingying, Z. (2014): "Fertility Decline in Rural China: A Comparative Analysis", *Journal of Family History*, 36(1), pp. 15-36.

Hasell, J.; Roser, M.; Ortiz-Ospina, E. y Arriagada, P. (2022): *Poverty*, Our World in Data, https://ourworldindata.org/extreme-poverty.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (s. f.): OECD Data Explorer, https://stats.oecd.org/.

Rahmato, D. y Kidanu, A. (1999): "Consultations with the Poor: National Report", en D. Narayan (ed.), *Voices of the Poor*, Washington D. C., Banco Mundial.

Ritchie, H.; Rosado, P. y Roser, M. (2023): *CO2 and Greenhouse Gas Emissions*, Our World in Data, https://ourworldindata.org/co2-and-greenhouse-gas-emissions.

Roser, M.; Arriagada, P.; Hasell, J.; Ritchie, H. y Ortiz-Ospina, E. (2023): *Economic Growth*, Our World in Data, https://lc.cx/CMrTlF.

Sen, A. (1983): *Poor, Relatively Speaking*, Oxford Economic Papers, 35, pp. 153-69.

— (1999): *Development as Freedom*, Oxford, Oxford University Press.

Turn2us (s. f.): https://www.turn2us.org.uk/.

Whyte, M. K.; Wang, F. y Cai, Y. (2015): "Challenging Myths about China's One-Child Policy", *China*

Journal, 74, pp. 144-59.

SEGUNDA PARTE

BREVE GUÍA ZOOMORFA DE LA SEGUNDA PARTE

"Nuestro objetivo es convertirnos en una economía tigre", dijo el primer ministro de la República Democrática del Congo (RDC) a un cautivado auditorio. Fue en Kinsasa, en el año 2015, y Augustin Matata Ponyo, el elegante y elocuente primer ministro de la RDC, inauguraba un acto.

Ponyo no fue el primero ni el último político africano importante que invocó a los tigres asiáticos como el tipo de economía que quería para el continente. Sin embargo, no hay tigres en África, literalmente. Los tigres —reales o como metáfora de un tipo de economía de éxito— solo se encuentran en Asia. Las que se han convertido en economías de renta alta —Singapur, Hong Kong, la República de Corea y Taiwán— han sido comparadas con tigres por su rápido crecimiento durante casi medio siglo, multiplicando por diez o por veinte su PIB per cápita, algo casi inimaginable. En conjunto, solo suman unos 90 millones de habitantes, más de la mitad de ellos en Corea, pero han cautivado la imaginación de los curiosos. Aunque es posible utilizar el marco del acuerdo para el desarrollo para analizar su despegue en los años cincuenta o sesenta y su evolución hasta convertirse en países de renta alta en los noventa, han experimentado poco o nada la pobreza extrema o las privaciones que constituyen la base de este libro. En cambio, la segunda parte presenta a los países en los que he estado un tiempo estudiando su funcionamiento interno y conociendo a los principales actores de la economía y la política. En 1990, más de tres cuartas partes de las personas en situación de pobreza extrema del mundo vivían en esos países.

El éxito de las economías tigre lanzó toda una colección de metáforas animales para describir cómo interactúan la política y la economía, y a lo largo de los años me he sumado a su aplicación. Detrás de las economías

tigre, están los cachorros de tigre, como Indonesia, Tailandia y Malasia, mientras que a China se la ha llamado el dragón. Sin embargo, al hablar de las experiencias de otros países, sobre todo en África, la diversidad de experiencias me ha obligado a ampliar el abanico. La mía no se basa del todo en la ciencia, pero es indicativa de los tipos de Estados y pactos de élite que se describen aquí.

En la segunda parte, examino algunos de los países en vías de desarrollo que han tenido éxito y otros que han fracasado en las últimas décadas utilizando el marco desarrollado en la primera parte. El análisis de cada Estado va acompañado de una instantánea de su éxito o fracaso en el desarrollo, es decir, lo bien que lo han hecho en la consecución de algunas de las características comunes del éxito, como el crecimiento económico, la estabilidad macroeconómica, la inversión en capital físico y humano y el alcance de la pobreza en algunas medidas de privación. También se describen las características clave de las condiciones subyacentes del progreso: la naturaleza del pacto alcanzado por las élites, hasta qué punto ha mantenido la paz y la estabilidad y lo que ha significado para la naturaleza del Estado, es decir, su capacidad para fomentar el desarrollo y corregir el rumbo. En concreto, evalúo si estos países apostaron por el crecimiento y el desarrollo y, en caso afirmativo, cómo lo hicieron. El capítulo 4 describe los tres mayores países en desarrollo del mundo, que representan casi el 40% de la población mundial: China, el dragón; Indonesia, el mayor de los cachorros de tigre; y brevemente la India, el pavo real (el ave nacional del país). Los tres países eran muy pobres en los años sesenta y setenta, pero sus pactos de élite, cada uno bastante diferente en la práctica, les proporcionaron avances sustanciales en crecimiento y desarrollo y, en la actualidad, más de mil millones de pobres extremos menos. Sin embargo, estos países no han dejado de trabajar en pos del progreso, especialmente Indonesia y la India.

Muchos gobiernos y Estados del mundo en desarrollo se parecen al hipopótamo: grandes y difíciles de manejar y, cuando están en un río, ocultos a la vista. Como dice un refrán africano, "al hipopótamo solo se le ven las orejas"[88]. Las orejas representan las estructuras formales del Estado: un parlamento, tribunales, oficinas de contratación pública, una autoridad fiscal.

Pero debajo de ellas, al igual que el vasto cuerpo bajo las diminutas orejas del hipopótamo en la superficie del río, están las estructuras informales invisibles y, sin embargo, claramente conocidas, así como los vínculos a lo largo de líneas étnicas, conexiones personales, intereses comerciales y otras alianzas. La mayoría de las grandes y pequeñas decisiones que se toman y los favores que se conceden surgen de estas estructuras informales y no del Estado formal. Este tipo de Estado informal no solo está ahí para ayudar a dirigir el país, sino también para recompensar a un grupo de personas con puestos de trabajo o contratos o acceso a recursos. La mayoría de los Estados del mundo siguen teniendo un hipopótamo dentro[89].

El capítulo 5 examina Sierra Leona y Malaui, países que presentan la mayoría de las características de un Estado hipopótamo. El desarrollo parece estar en suspenso, lo que mantiene a la población en la pobreza y a las economías estancadas. A continuación, el capítulo 6 examina otros tres Estados: Kenia, Uganda y Ghana, que siguen mucho a los hipopótamos, pero quizá evolucionan. Tienen estructuras clientelistas, centradas en la redistribución a los que están bien conectados. Sin embargo, el progreso puede ser posible, como demostró Uganda durante al menos una década a caballo entre los años noventa, y como ha revelado Ghana desde que salió de una profunda crisis en los años ochenta. De hecho, estos países ilustran de primera mano cómo los Estados pueden evolucionar y no quedarse simplemente estancados en un cierto equilibrio.

Algunos Estados construidos sobre el clientelismo parecen tener un pacto de élites atascado. Nigeria y la República Democrática del Congo entran en esta categoría (como se verá en el capítulo 7). Nigeria tiene estructuras estatales en las que demasiados actores aspiran únicamente a servirse a sí mismos o, en el mejor de los casos, a sus compañeros de élite. El petróleo no ha ayudado. Cuando las rentas son captadas fácilmente por unos pocos, se crean normas en el Estado y la sociedad que hacen aceptable que los que están conectados roben a empresas y particulares. De hecho, como Nigeria tiene tantos rasgos de Estado depredador, lo más probable es que ya no sea solo un hipopótamo. La RDC lleva mucho tiempo siendo un Estado hipopótamo, empobrecido a pesar de su enorme riqueza en recursos

naturales. Y no va camino de convertirse en una economía tigre, sea cual sea el deseo del primer ministro Ponyo. Una economía de pez tigre parece un término más apropiado para la RDC, así como para Nigeria[90].

El capítulo 8 se centra en los países afectados por conflictos y guerras. Los conflictos suelen implicar la ruptura de cualquier pacto de élite, es decir, que el equilibrio de muchos Estados es precario. Afganistán, dramático estado fallido de los últimos años, aparece en primer lugar. Sus esperanzas de paz son evaluadas, pero el pronóstico no es muy alentador. Sudán del Sur ha visto cómo se agotaban sus ingresos procedentes del petróleo y cómo, desde la paz y la independencia en 2011, sus élites se peleaban cada vez más por las sobras, convirtiéndola en una economía carroñera, con un comportamiento similar al de las hienas. Los acuerdos políticos y económicos son vitales para alcanzar cambios. En Nepal, los políticos dieron un paso atrás en la continuación del conflicto, optando en su lugar por un cambio gradual del acuerdo económico. Tanto en Líbano como en Somalilandia, tras promover la paz como un negocio, surgieron acuerdos económicos que hicieron que la paz fuera más rentable para la élite que el conflicto. El resultado no es en absoluto un acuerdo para el desarrollo, pero es el primer paso hacia algo mejor.

Los capítulos 9 y 10 describen varios países que son auténticas historias de éxito, a pesar de las amenazas y los fallos de sus modelos. El capítulo 9 se centra en una historia de éxito improbable, Blangladés. El animal nacional oficial es el tigre de Bengala, pero un cachorro de tigre parece una metáfora más apropiada para este país y su historia de desarrollo. Desde la guerra de independencia en 1971, Bangladés ha recorrido un largo camino, generando un crecimiento económico basado en la exportación de prendas de vestir y remesas y produciendo una reducción sustancial de la pobreza y las privaciones. Sin embargo, el éxito sigue siendo sorprendente: su pacto de élite aún está salpicado de clientelismo y patronazgo, y el Estado está plagado de corrupción e ineficacia. Este capítulo sostiene que el secreto del éxito reside en que no se recurrió al Estado debido a sus escasas capacidades. Por ejemplo, cuando la confección empezó a florecer como industria de exportación, el Estado no intentó captar todas las rentas. Sin embargo,

cuando las organizaciones no gubernamentales y la ayuda extranjera encontraron formas de llevar servicios sociales eficaces a un número cada vez mayor de personas, el Estado promovió estos esfuerzos.

El capítulo 10 fija finalmente su mirada en Etiopía y Ruanda. En la década anterior a la covid-19, Etiopía fue la economía de más rápido crecimiento del mundo, gracias a la decidida apuesta estratégica de quienes tenían el poder para desarrollar el país. Ruanda presenta muchas similitudes. Ambos países habían salido de un conflicto, con lo que podrían haberse convertido en Estados hipopótamo al servicio de quienes controlaban su Estado, ya que en cada uno de ellos ciertos grupos étnicos adquirieron más poder que el resto. En lugar de ello, se formó un acuerdo entre las élites que buscaba la legitimidad a través de una narrativa de desarrollo y el Estado se esforzó por conseguirlo dentro de sus posibilidades, aunque gran parte del poder siguiera concentrado en manos de los vencedores. Por su crueldad a la hora de reprimir a la oposición y su obstinada determinación de triunfar, estos Estados difícilmente encajan en la descripción de un animal mimoso; la imagen feroz de un león es más apropiada. El éxito de Etiopía ha sido una especie de milagro dadas sus profundas rivalidades étnicas, pero el reciente retorno de la violencia generalizada ha puesto en peligro su apuesta.

Mientras tanto, la ayuda internacional al desarrollo y las instituciones financieras internacionales han desempeñado un papel en todos los países que aparecen en los capítulos siguientes, tanto en los éxitos como en los fracasos. El uso de la ayuda en los nuevos casos de éxito, como Bangladés, Ghana y Etiopía, merece más atención, al igual que la formulación de políticas internacionales. Estos países nos dicen más no solo sobre el éxito de los esfuerzos por el desarrollo, sino también sobre cómo el apoyo internacional podría contribuir a esos esfuerzos, sentando así las bases para la tercera parte.

CAPÍTULO 4

EL DRAGÓN, EL CACHORRO DE TIGRE Y EL PAVO REAL: CHINA, INDONESIA Y LA INDIA

"¿Alguna vez ha fallado algo?". Esta fue la pregunta que Sufian Ahmed, ministro de Economía etíope, planteó a Justin Lin, académico chino y antiguo economista jefe del Banco Mundial. Era 2013 y yo había reunido a un pequeño grupo de académicos de renombre para un retiro con algunos de los más altos responsables de la política económica de Etiopía. Nos reunimos en Bishoftu, una pequeña y atractiva ciudad construida alrededor de lagos volcánicos, a una hora Adís Abeba. Hablábamos de lo que podíamos aprender de las experiencias de desarrollo de los países de todo el mundo. Acabábamos de escuchar una breve presentación sobre los cambios en política económica que se produjeron en China a principios de los años ochenta y que impulsaron el rápido crecimiento de su economía en las décadas siguientes.

Para mi sorpresa, la resuelta respuesta del profesor Lin a la pregunta del ministro fue "No". La idea de que cualquier país puede hacer lo que hizo China siempre que asigne al Estado un papel protagonista, se centre en la inversión en infraestructuras y cree zonas económicas especiales[91] ha pasado a formar parte de una narrativa bastante simplista. Esta versión plana de la experiencia china se está exportando ahora, con el apoyo de la abundante financiación de los llamados bancos políticos estatales chinos, como el Banco de Exportación e Importación de China (EXIM) y el Banco de Desarrollo de China (CDB), y un ejército de contratistas y fabricantes chinos dispuestos a todo.

No hay duda de lo que ha sucedido en lo que respecta al cambio en China. De hecho, es asombroso y sigue sorprendiendo, no en vano China llegó a ser

conocida como la economía del dragón. El cambio de rumbo económico comenzó en 1979 con una liberalización gradual y un mayor énfasis en las fuerzas del mercado, pero con una continua participación del Estado. China también empezó a reestructurar su economía, lo que supuso avanzar hacia la urbanización y la fabricación para la exportación con el establecimiento de zonas económicas especiales. Está claro, pues, que China encontró la manera de tomar decisiones políticas que antes habían contribuido al éxito de otros países de Asia Oriental, como la República de Corea y Japón, pero las tomó dentro del contexto político y económico chino. Se suele comprender menos —o peor— el modo en que China consiguió avanzar, por lo que se examinará aquí a continuación. Una mayor comprensión de la evolución de China permite entender mejor lo difícil que es para otros países limitarse a reproducir su progreso. Pueden aprender lecciones de China, pero no las que se suelen promover. Entender cómo surgió y cómo se puso en práctica el pacto de élite chino para el crecimiento y el desarrollo es fundamental para asimilar esas lecciones.

Este capítulo se ocupa también de Indonesia, a menudo llamada el cachorro de tigre porque pareció seguir el ejemplo de los tigres asiáticos en los años ochenta, aunque no con el mismo éxito. No obstante, durante este período consiguió pasar de ser un país claramente rezagado a otro con una economía de crecimiento mucho más rápido y con avances sustanciales también en el frente del desarrollo. Aun así, nadie pretende copiar a Indonesia, aunque puedan extraerse lecciones útiles. Demasiados miembros de la élite muestran tendencias rentistas y corruptas, y las instituciones estatales carecen de la fuerza y el compromiso necesarios para mantenerlas bajo control, en comparación, por ejemplo, con China. Aun así, los poderosos han aprendido a no utilizar demasiado al Estado como principal motor de crecimiento y desarrollo, una lección útil para otros.

La India recibe una mirada más breve, aunque su camino hacia el desarrollo merece su propio libro. Su Estado ha tenido la costumbre de presentar su propio éxito desde la independencia en 1947 como más asombroso de lo que sugieren las pruebas, igual que las plumas de un pavo real adornan a un pájaro que, por lo demás, no es muy fuerte. Mi atención se

centra en el período crucial de la década de 1990, cuando el pacto de élite no cambió en sí mismo, pero sí su perspectiva y su enfoque: una corrección sustancial del rumbo que comenzó con un nuevo acuerdo económico. Esta es la lección más importante de la India, ya que su potencial nunca estuvo en duda, pero quienes participaban en el pacto de élite, para bien y para mal, carecieron durante demasiado tiempo de la voluntad de cambiar a un modelo en el que el crecimiento y el desarrollo ocuparan una posición más central. Es cuestión de debate si este camino sigue estando fuera de toda duda, pero el cambio en la década de 1990 fue, no obstante, sorprendente.

En este capítulo, el marco del acuerdo para el desarrollo descrito en el capítulo 2 se aplica a los tres países, centrándose en los actores de la élite, la naturaleza de los acuerdos políticos y económicos subyacentes al pacto de élite y los factores que permitieron que surgiera el acuerdo para el desarrollo.

EL MILAGRO DEL DESARROLLO CHINO REVISADO

China es, sin duda, la historia de éxito más sorprendente en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza de las últimas cuatro décadas. Su punto de inflexión fue 1979. Desde entonces, su economía ha crecido espectacularmente, alcanzando en 2019 un PIB per cápita (en dólares estadounidenses constantes de 2010) 20 veces superior al de 1979[92]. Su éxito fue especialmente notable porque, en las dos décadas anteriores a 1979, el crecimiento en términos per cápita había sido de alrededor del 2,8% anual, en contraste con el 8,5% anual en las cuatro décadas siguientes. Como se documenta en el capítulo 3, China también redujo la pobreza y, en general, vio mejorar espectacularmente sus condiciones de vida.

Los años anteriores a 1979 fueron especialmente turbulentos en China. El Partido Comunista de China, en el poder desde 1949, gestionó muy mal una serie de catástrofes naturales entre 1959 y 1961, y al menos 30 millones de personas perdieron la vida. La Revolución Cultural perturbó la vida económica y política de 1966 a 1976. Tras la muerte de Mao Zedong, líder del partido, en 1976 se produjo una lucha por el poder relativamente breve, los restos de la cúpula de este período perturbador perdieron su poder. Su

sucesor, el reformista Deng Xiaoping, logró imponer su liderazgo y se convirtió en el artífice de una nueva dirección de la economía a partir de finales de 1978.

Algunas de las reformas más conocidas ejemplifican el éxito de China. Se permitió a los agricultores un mayor control sobre los rendimientos de la tierra agrícola como parte del Sistema de Responsabilidad Familiar. Mientras tanto, el Gobierno impulsó grandes reformas en la agricultura basadas menos en el control central y más en la iniciativa a nivel local. La Política de Puertas Abiertas permitió la entrada de inversión extranjera directa, impulsando el tipo de empresas manufactureras orientadas a la exportación que otros estados de Asia Oriental habían atraído. El presidente Deng también experimentó con la creación de zonas económicas especiales —que más tarde demostraron ser muy exitosas— que otorgaban a los gobiernos locales una autonomía sustancial para atraer actividad económica, incluida la inversión extranjera, así como para impulsar la urbanización en estas localidades. A partir de 1984 se intensificó la liberalización económica, incluida una tímida privatización de empresas estatales.

Mientras tanto, la idea de una economía de mercado socialista fue tomando forma. En 1993 China empezó a consolidar la liberalización y la privatización. Aunque se produjeron algunos retrocesos, el crecimiento continuó sin cesar, a paso de ganso según los planes oficiales y apoyado, además, por inversiones en infraestructuras públicas a gran escala.

En todo momento, el modelo económico chino supo explotar su gran, aunque único, recurso natural: las personas. El desarrollo industrial y la urbanización aumentaron la demanda de mano de obra y permitieron la migración del campo a la ciudad, aunque de forma controlada. Todo ello contribuyó a la transformación estructural, es decir, a los cambios en la estructura económica sectorial en la que se utilizaban los factores de producción, incluida la mano de obra. Y de acuerdo con la economía básica, este cambio impulsó lenta pero drásticamente los ingresos rurales y redujo el número de pobres, sacando a más de 500 millones de personas de la pobreza extrema. Combinado con una mejor asistencia sanitaria, educación y otras prestaciones sociales, este logro ofreció una mejor calidad de vida básica

para muchos y un éxito de desarrollo para el país en general.

¿En qué medida se ajusta lo ocurrido en China desde 1979 a las tres características de un acuerdo para el desarrollo? Pues bastante bien. En las siguientes secciones, describiré cómo se han desarrollado en las tres características del acuerdo de desarrollo: acuerdos políticos y económicos, el papel adecuado del Estado en este contexto y el papel del aprendizaje y la corrección del rumbo.

LOS ACUERDOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS DE 1979

El cambio de rumbo económico de 1979 no fue solo una elección inspirada del presidente Deng. Se entiende mucho mejor como la aparición de un nuevo pacto político entre los que tienen el poder (la élite). El Partido Comunista de China había controlado la China continental desde 1949. De hecho, sus dirigentes políticos y militares, así como los altos cargos de la economía y la sociedad en general, se convirtieron en la élite en el sentido en que se utiliza el término en este libro. Los pactos políticos —los acuerdos que hicieron entre sí— determinaron el rumbo de la política, la economía y la sociedad.

A lo largo de la Revolución Cultural, la ideología política tuvo prioridad sobre la economía; el crecimiento económico y un desarrollo más amplio eran secundarios. Tras la muerte de Mao en 1976, se produjo una lucha interna entre la Banda de los Cuatro[93] y sus partidarios, incluida la viuda de Mao, quienes querían continuar esta línea, y los que temían que supusiera una amenaza existencial para el partido y su dominio en el Estado. Al final se resolvió en forma de un nuevo pacto político que marginó a la Banda de los Cuatro en favor de quienes daban la máxima prioridad al fortalecimiento de la economía. El acuerdo político podría incluso remontarse a diciembre de 1978, cuando durante la tercera sesión plenaria del Comité Central "Reforma y Apertura" se convirtió en el lema principal. Fue la consolidación simbólica de un nuevo pacto político —ahora un acuerdo para el desarrollo— en el que el crecimiento económico era el objetivo central. El presidente Deng desempeñó un papel central en su surgimiento, y eso le permitió personificar lo que era esencialmente un acuerdo dentro de la dirección del partido. Se

convirtió en el arquitecto de las reformas que favorecían el desarrollo económico por encima de todo[94].

Con la nueva dirección adoptada en 1979, el progreso económico ocupaba un lugar central. Pero, por supuesto, también tenía objetivos políticos. Debido a las turbulencias de los años precedentes, la dirección del partido comprendió, probablemente con acierto, que su posición podría no permanecer sin respuesta, por lo que sus principales fuentes de legitimidad tendrían que ser el crecimiento y el desarrollo[95]. De hecho, Karl Marx y el movimiento comunista comprendieron que para progresar había que proveer al pueblo de un mejor nivel de vida. Con el presidente Deng, la atención se centró mucho más en los objetivos que en el mecanismo para alcanzarlos, como refleja su famosa frase: "No importa si un gato es blanco o negro mientras cace ratones[96]".

MOVILIZAR LAS CAPACIDADES DEL ESTADO DESDE ABAJO

El tan repetido relato de la historia económica de China, el "modelo chino", es más o menos así: al igual que en China, el desarrollo llegará a otros países cuando el Estado desempeñe el papel principal. Debe crear zonas económicas especiales, repletas de fábricas intensivas en mano de obra con una fuerte orientación exportadora, y combinarlas con elevados niveles de inversión en infraestructuras públicas[97]. Esta reestructuración no solo generará crecimiento, sino que también reactivará el motor del crecimiento industrial urbano, que absorberá el excedente de mano de obra. Combinada con las tecnologías agrícolas de la revolución verde, la reestructuración conducirá a una reducción de la pobreza a gran escala.

La orientación a la exportación, las infraestructuras, el crecimiento urbano y las tecnologías de la revolución verde son, sin duda, ingredientes sensatos para el desarrollo más allá de China. Sin embargo, la forma en que China utilizó el Estado requiere más aclaraciones que la simple sugerencia de que el desarrollo dirigido por el Estado siempre funcionará.

China había contado con poderosas estructuras de administración pública

durante varios milenios. Se había creado un servicio público de alta calidad, con funcionarios acostumbrados a realizar actividades económicamente relevantes, como la recaudación de impuestos. Tras llegar al poder, el Partido Comunista de China supo aprovechar este aparato estatal para dirigir una economía de planificación centralizada, inspirada en la política y la ideología. Difícilmente podría calificarse de éxito, y una simple lección surgió: incluso con estructuras estatales fuertes, el desarrollo dirigido por el Estado no siempre funciona.

A partir de 1979, como parte de las reformas del presidente Deng, el partido decidió explotar el sistema de mercado en lugar de detenerlo. Hace años, en un seminario de la Universidad Tsinghua, un académico chino me imploró que dejara de hablar de las reformas económicas de este período; eran, ante todo, reformas de la gobernanza, dijo. Seguía siendo un desarrollo dirigido por el Estado, pero el Estado chino tenía que cambiar fundamentalmente su forma de gobernar la economía.

En un principio, no se modificó la estructura económica; lo que cambió fue quién podía tomar las decisiones. El modelo de responsabilidad doméstica no supuso el fin de los objetivos que debía cumplir la agricultura, sino una transferencia del poder a quienes debían tomar las decisiones a nivel micro en la agricultura —los agricultores—, en lugar de los dirigentes comunales o los altos cargos. Del mismo modo, las zonas económicas especiales no eran meras infraestructuras físicas, ni siquiera ventanillas únicas para aduanas. Más bien fueron reformas fundamentales de la gobernanza por las que se otorgó a los gobiernos locales mucha más autoridad para gestionar los negocios, así como la urbanización y el desarrollo de infraestructuras, siempre y cuando se cumplieran realmente los objetivos. En el proceso, se creó un amplio margen para la iniciativa empresarial privada local, pero siempre que fuera coherente con los objetivos generales.

Para los funcionarios, sin embargo, no siempre estaba claro lo que se esperaba. Puede que hubiera objetivos y metas, como la producción o el crecimiento, pero había muchas menos orientaciones sobre cómo alcanzarlos, más allá de algunas vagas indicaciones. La concisión de frases como "capitalismo con características chinas", propugnada por Deng Xiaoping y el

Comité Central, pueden sonar muy bien, pero ¿qué significaba realmente, junto con las demás declaraciones de los dirigentes? De hecho, se crearon miles de grupos de estudio para interpretar estas declaraciones, explorar lo que se permitiría y lo que no, y tratar de ponerlas en práctica[98].

APRENDER HACIENDO, CON CARACTERÍSTICAS CHINAS

A pesar de la fortaleza de su Estado y de su partido, y de su nuevo compromiso con el desarrollo económico, China tuvo que encontrar vías dentro de su sistema político y administrativo para aprender y actuar con más éxito antes de 1979. Lo hizo lenta y cautelosamente, "cruzando el río tanteando las piedras", como dijo el presidente Deng. Esto fue lo más difícil.

Cambiar a quien puede tomar decisiones fue un paso. Crear espacio para la experimentación en la economía fue otro. El éxito o el fracaso de los responsables de los partidos se vigiló de cerca en términos de consecución de objetivos y metas, pero no tanto en términos de cómo se lograron[99]. Lo notable aquí no es que se experimentara: en todo el mundo los gobiernos se embarcan en interminables programas piloto. Más importante es comprender cómo se gobernó esta experimentación. Se fomentaba la experimentación y se aceptaba el fracaso, pero a menudo este se penalizaba y castigaba si derivaba de la incompetencia o la inacción.

A pesar de la forma en que se representa este período, no había ninguna certeza; las reformas emprendidas por Deng y sus aliados fueron una gran apuesta. De hecho, el período de reformas no fue una sucesión interminable de éxitos. En general, sí fue un éxito; fue, de hecho, una historia muy notable de crecimiento y desarrollo. Pero, como era de esperar, muchas cosas no salieron según lo previsto[100]. De hecho, en una pequeña reunión a puerta cerrada a la que asistí en 2019 en Pekín, un sabio y respetado tecnócrata de alto nivel que había trabajado con el presidente Deng, pero ya estaba jubilado, amonestó a los jóvenes investigadores chinos presentes por estudiar más los fracasos chinos en este período que los éxitos. Les recordó que, al iniciar los trabajos sobre las zonas económicas especiales, el propio Deng dibujó cuatro círculos en un mapa y ordenó que la nueva idea se probara en

los cuatro. Hoy en día, Shenzhen es la que viene a la mente porque fue un éxito espectacular, pero poca gente sería capaz de nombrar las otras tres zonas —al principio tuvieron mucho menos éxito—. En cuanto a los planificadores estatales, aprendieron rápidamente tanto de los éxitos como de los fracasos, y cinco años después ya funcionaban 77 zonas económicas especiales.

Así que, más allá de un compromiso político compartido y un uso inteligente en cuanto a su propia capacidad como Estado, China, sobre todo a principios de los años ochenta, disponía de medios para corregir el rumbo si las cosas iban mal y para aprender rápidamente. La experimentación requiere procesos administrativos y políticos para responder al éxito o al fracaso. Al parecer, el partido disponía de los mecanismos necesarios para destituir a las personas y los proyectos que no aportaban crecimiento y desarrollo[101]. Esto solo fue posible porque, al fin y al cabo, quienes tenían el poder —la élite política y económica— estaban fundamentalmente comprometidos con el crecimiento y el desarrollo.

LECCIONES DE CHINA PARA OTROS PAÍSES

Si China tiene algo que enseñar al resto del mundo en desarrollo, no es por qué tomó las medidas que tomó o utilizó el Estado central como lo hizo. La lección es la importancia de su pacto de desarrollo, es decir, el profundo compromiso del Estado chino durante los últimos 40 años, y especialmente en el primer período, con el crecimiento de su economía y el desarrollo del país, aunque la forma en que los chinos lo hicieron no fuera del agrado de todos[102].

Un acuerdo político para elevar la economía por encima de la ideología fue fundamental. En el caso de China, permitió utilizar con éxito instrumentos como la industrialización mediante zonas económicas especiales o una fuerte dependencia de las infraestructuras públicas. Al fin y al cabo, sin un compromiso semejante, era improbable que se lograra el crecimiento a partir de medidas políticas relacionadas con la industrialización o las infraestructuras, ya que los objetivos ideológicos o de otro tipo habrían

desviado los recursos sin mucho margen para la corrección o el aprendizaje de lecciones.

La necesidad de un Estado fuerte para dirigir la economía no es una lección clave. No es sorprendente que China, con su larga historia de una burocracia estatal fuerte y centralizada, implicada en la fiscalidad central y otras políticas, fuera capaz de reunir una capacidad estatal tan fuerte para encontrar formas de dirigir y gestionar el crecimiento. Pocos países pobres en vías de desarrollo del mundo tienen una capacidad estatal comparable a la de China en esta fase temprana de su desarrollo económico. La lección más importante, por tanto, es la necesidad de utilizar el Estado con sensatez, de forma que se adapte a la realidad local, al tiempo que se reconocen las capacidades del Estado, como hizo China. Vietnam fue quizás un alumno aventajado. Aun así, tuvo que ser mucho más pragmático a la hora de poner en práctica sus planes y acogió con entusiasmo a los inversores y la ayuda exterior (véase el cuadro 2)[103].

CUADRO 2

VIETNAM, EL EMULADOR SILENCIOSO

Vietnam ha emulado algunos de los avances de China, lo que lo convierte sin duda en un éxito en materia de crecimiento económico y reducción de la pobreza. Tras la salida del país de la guerra en 1975, su economía no se recuperó durante unos quince años debido tanto al aislamiento mundial como a una política económica impulsada por la ideología. El PIB per cápita apenas aumentó en estos años, dejando a Vietnam con un PIB per cápita que lo situaba entre los países más pobres del mundo en la década de 1980. Después de 1990, Vietnam consiguió aumentar su PIB per cápita un 5,5% al año gracias a su entusiasmo por aprovechar las oportunidades globales y a los elevados niveles de inversión pública en infraestructuras y sectores sociales. La pobreza extrema y muchos otros indicadores de desarrollo mejoraron rápidamente, convirtiendo al país en uno de los casos de éxito en desarrollo en el cambio de siglo.

Vietnam es probablemente el país que más se aproxima al tipo de acuerdo para el desarrollo observado en China. A mediados de la década de 1980, el país estaba dirigido por un Partido Comunista fuerte, pero se enfrentaba a un estancamiento económico. Mientras tanto, cada vez más países vecinos conseguían emprender con éxito un camino de desarrollo orientado al crecimiento. Iniciadas en 1986, las reformas económicas de Doi Moi supusieron un paso adelante hacia la revisión del Partido Comunista de Vietnam, conservando el control político, pero utilizando el crecimiento económico y el desarrollo como vehículo para mantener la estabilidad.

La negociación política subyacente se basaba en una mezcla de búsqueda de legitimidad socialista y autoconservación, con un orgulloso fervor nacionalista similar al de su gran vecino. Vietnam, más pequeño y pobre, tuvo que ser más pragmático que China. El Estado abrió su mercado y se mostró más dispuesto que China a atraer inversores extranjeros. De hecho, fue verdaderamente "desarrollista", haciendo todo lo podía para estimular el crecimiento, como apoyar a los inversores extranjeros. Mientras tanto, el Estado desarrolló rápidamente sus capacidades desde niveles bajos, al tiempo que colaboraba con entusiasmo con las agencias de desarrollo, incluido el Banco Mundial, como medio para corregir errores políticos y mejorar sus indicadores de desarrollo. En el proceso, recibió grandes cantidades de ayuda. ¿El resultado? Vietnam no solo ha vivido tres décadas de rápido crecimiento económico, sino que también puede afirmar que la pobreza extrema, que afectaba a más de la mitad de la población en 1992, ha sido prácticamente erradicada. De hecho, las últimas estimaciones sugieren que alrededor del 2% de la población vive actualmente con menos de 1,90 dólares al día.

Mientras tanto, quienes están relacionados con la élite política y económica se han beneficiado del crecimiento, aunque también de la corrupción. Algunos observadores se preguntan cómo puede sostenerse este crecimiento sin un trueque con más amiguismo y corrupción, sobre todo teniendo en cuenta el papel que siguen desempeñando los conglomerados estatales. Y van aún más lejos prediciendo regularmente la desaparición del crecimiento. Se ha mantenido en niveles elevados y, con el tiempo, tanto la estabilidad política como la macroeconómica han tendido a gestionarse razonablemente bien.

Otra lección es que el Estado chino encontró mecanismos adecuados a sus circunstancias para aprender de sus errores y corregirlos. En retrospectiva, China suele referirse públicamente a las reformas de principios de los años ochenta como si no hubiera dudas sobre su posible éxito, tal como pareció insinuar Justin Lin en el acto descrito al principio de este capítulo. En China, el desarrollo de mecanismos para corregir el rumbo supuso experimentar con la devolución de la iniciativa a los niveles inferiores del Estado, pero con objetivos y metas ambiciosos. Un planteamiento de este tipo requiere algo más que un liderazgo fuerte desde arriba. También necesita mecanismos de rendición de cuentas, recompensando políticamente el éxito en el crecimiento y el desarrollo y aplicando medidas correctivas cuando el éxito no acompaña, poniendo fin a proyectos o carreras[104]. Sin embargo, este enfoque suele ser malinterpretado, sobre todo por los emprendedores políticos de otros países que sueñan con un Estado unipartidista todopoderoso.

EL FRÁGIL NEGOCIO DEL DESARROLLO EN INDONESIA

Indonesia ofrece una experiencia muy diferente a la de China (o Vietnam), pero que sigue siendo coherente con el éxito de la aparición y persecución de un pacto de desarrollo. El país declaró su independencia de los Países Bajos en 1945. En 1949 se llegó a un acuerdo con la antigua potencia colonial para reconocer la independencia del país, que entonces estaba bajo el liderazgo del presidente Sukarno. La economía permaneció relativamente estancada en las dos primeras décadas de independencia, con escaso crecimiento del PIB per cápita[105]. Las tensiones políticas, en las que estaban implicados el cada vez más poderoso Partido Comunista Indonesio (PKI) y el ejército, desembocaron en una violencia a gran escala en 1965 y 1966. En 1967, el presidente Sukarno fue derrocado por el cada vez más poderoso General Suharto, que luego gobernaría durante 31 años. Los disturbios tras la crisis asiática de 1997, que golpeó duramente a Indonesia en términos económicos, condujeron a la destitución de Suharto y a una política más democrática desde entonces.

Indonesia ha visto crecer su PIB per cápita desde el conflicto civil que tuvo lugar entre los años 1965 y 1966, una media del 3,7% per cápita anual durante más de 50 años[106]. Sin embargo, a pesar de que su crecimiento ha parecido suave a largo plazo, no lo ha parecido tanto paso por paso. De hecho, el crecimiento de Indonesia nunca ha alcanzado los altos niveles de estabilidad logrados por China. Hasta 1997, su economía había logrado un crecimiento anual del 4,5% durante 30 años en términos de PIB per cápita y desde 2000 ha crecido un 3,9% anual. En 1997 y 1998, la economía se contrajo drásticamente, casi un 13%. En conjunto, perdieron casi siete años de crecimiento per cápita constante[107]. En 1997, la pobreza extrema aumentó en más de 40 millones de personas, sin embargo esto resultó ser temporal y unos años más tarde las cifras de pobreza extrema volvieron a su tendencia descendente a largo plazo[108]. Entre los primeros años de la década de 1980 y 2018, la pobreza se redujo en más de 100 millones de personas, hasta situarse por debajo del 6% de la población, a pesar de que durante este período la población había aumentado en 120 millones.

En general, Indonesia podría, de acuerdo con el informe de la Comisión Growth (la Comisión sobre Crecimiento Sostenible y Desarrollo Inclusivo descrita en el capítulo 2[109]), puede considerarse un éxito en el despegue del crecimiento y el desarrollo durante este período de 50 años. El acuerdo de desarrollo que la sustentaba parecía frágil a veces, fue definitivamente puesta a prueba y tuvo que ser recalibrada en repetidas ocasiones. Aun así, surgió un pacto político que se mantuvo en términos generales, mientras que el Estado, mucho más débil y menos capaz que, por ejemplo, el de China, fue utilizado en Indonesia de forma comedida. Los tecnócratas y otros actores, como el Fondo Monetario Internacional, se emplearon con sensatez para corregir el rumbo cuando la senda del crecimiento descarrilaba. En las siguientes secciones se analiza cada una las características del acuerdo para el desarrollo aplicado en Indonesia.

LA EVOLUCIÓN DE LOS ACUERDOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS: LEGITIMIDAD Y RENTAS

El conflicto civil acaecido en 1965 y 1966 sacudió a la sociedad indonesia, incluidas sus élites políticas, militares y sociales. La economía, ya en declive debido en parte a las ingenuas políticas nacionalistas de autosuficiencia de Sukarno, se vio aún más afectada por el conflicto. La economía pudo recuperarse a finales de los años 60, una vez restablecida la estabilidad, y la situación siguió mejorando cuando la crisis del petróleo de principios de los setenta, que supuso una ganancia inesperada para el país, fue bien gestionada, al contrario que en otros países en desarrollo. En general, los ingresos del petróleo se gastaron bien, en inversiones productivas y de otras formas. Algunas de esas inversiones complementaron los primeros intentos de garantizar un entorno propicio para una mayor diversificación de la economía no petrolera, proporcionando con éxito el impulso necesario para impulsar la agricultura, así como para atraer inversión extranjera directa hacia la fabricación de productos de exportación intensivos en mano de obra[110].

Sin duda, los efectos vecinales del rápido crecimiento de las economías de Asia Oriental como la República de Corea, Taiwán, Hong Kong y Singapur, y

posteriormente China y Vietnam, contribuyeron a inspirar e impulsar a los responsables políticos indonesios a utilizar las palancas macroeconómicas y otras políticas para mantener la competitividad[111]. Y aunque las secuelas de la crisis asiática de 1997 contribuyeron al cambio político y democrático, el ascenso económico de Indonesia solo se interrumpió, no se detuvo. Indonesia no fue, pues, una historia de éxito inquebrantable en sentido absoluto, pero, en comparación con tantos otros países en desarrollo, sí lo fue.

Entonces, ¿qué puede explicar el pacto de élite que hizo posible este cambio en la década de 1970 y luego ayudó a mantenerlo y remodelarlo tras la crisis asiática? Sin duda, los acontecimientos de 1965 y 1966, en los que cientos de miles de personas murieron en violentas purgas, habían traumatizado a la sociedad. El restablecimiento del orden, la purga de simpatizantes comunistas y la estabilización de la economía hicieron que muchos miembros de la élite apoyaran a Suharto. No obstante, la forma en que Suharto accedió al poder fue ampliamente cuestionada.

Una explicación del pacto de élite en Indonesia durante el primer período de la década de 1970 puede residir en la necesidad del régimen de ganar legitimidad ante la élite y la población en general. Durante el mandato de Sukarno, la política de una ideología económica nacionalista dominó la elaboración de políticas económicas sólidas. No solo mantuvo empobrecido al país, sino que también se agotaron los beneficios para la élite. La nueva estabilidad alineó a los militares, pero también a la élite empresarial, entre otras cosas porque desde el principio del régimen de Suharto los resultados pasaron a ser más importantes que las ideas sobre los mercados o el nacionalismo económico. Estas políticas más pragmáticas, como la forma en que se invirtieron los ingresos del petróleo y la apertura a la inversión extranjera, dieron resultados directamente y permitieron la entrada de nuevos participantes, incluidos algunos de la élite local (que a veces colaboraban con los inversores extranjeros en actividades económicas que contribuían al crecimiento). A su vez, el éxito de estas inversiones reforzó un pacto político que favorecía las políticas orientadas al crecimiento, ofreciendo oportunidades y legitimidad, y no solo a los ojos de la élite, ya que las condiciones de vida en general empezaron a mejorar[112].

Aunque los acuerdos políticos y económicos que favorecen el crecimiento ofrecían a algunos indonesios una vía para aumentar su riqueza a través de la inversión productiva, también resultó útil para aquellos miembros de la élite que estaban más interesados en invertir parte de los beneficios del crecimiento económico en "actividades directamente improductivas". Este es el eufemismo introducido por el economista Jagdish Bhagwati para referirse a la corrupción y a otras formas más legales de búsqueda de rentas, las políticas proteccionistas que solo sirven a los estrechos intereses económicos de determinadas empresas[113]. Por ejemplo, en este período surgió Pertamina, la gran empresa estatal que posee gran parte de los intereses petrolíferos y gasísticos de Indonesia y que, desde la década de 1970, financió en diversas ocasiones a segmentos de la élite indonesia de forma más o menos legítima. Al parecer, también se toleraba la corrupción. Una figura clave de la élite, Madame Tien Suharto, esposa del presidente, llegó a ser conocida como *Madame Diez por Ciento* porque, al parecer, se llevaba una tajada del 10% de todos los proyectos gubernamentales a gran escala[114]. A pesar de estas deficiencias, se evitó un daño excesivo a largo plazo para la economía, y eso requiere compromiso político. Con el tiempo, requirió incluso la destitución de la familia Suharto, que se produjo después de 1997, y el paso a un sistema democrático gradualmente más responsable.

En general, más que un pacto político inamovible, en Indonesia surgió un acuerdo político y económico en constante evolución entre viejos y nuevos intereses, un pacto que equilibraba nuevas actividades como la fabricación para la exportación con viejas estructuras de búsqueda de rentas. No fue un acuerdo para el desarrollo perfecto, pero más o menos funcionó, y al final tuvo un compromiso suficiente para garantizar el progreso del crecimiento y el desarrollo, a pesar de excesos como el de Madame Diez por Ciento. Además, dos características adicionales formaban claramente parte de este pacto: la naturaleza de las acciones del Estado en la gestión de la economía y la forma en que se corrigieron los errores.

UNA CAPACIDAD ESTATAL RESTRINGIDA

El Estado presente en Indonesia durante toda su fase de despegue, y también la más reciente, no se parece al de China. En Indonesia el Estado actuó, pero haciéndose, en ocasiones, a un lado e incluso traspasando la responsabilidad a fuerzas externas.

Se podría argumentar que los dirigentes y la élite que sostuvieron el acuerdo político tomaron una decisión sensata en este sentido, incluso cuando se orientó cada vez más hacia el crecimiento. Indonesia no contaba en absoluto con un Estado fuerte y competente que pudiera alinearse fácilmente para actuar de forma decidida y persistente con el fin de impulsar el crecimiento y el desarrollo. Para ello, había demasiada contestación, demasiados intereses diferentes en juego. Así que, para lograr el éxito, el Estado tuvo que retirarse relativamente pronto de la economía, abriéndose y dejando que las fuerzas del mercado desempeñaran un papel más importante. En muchos sentidos, esto es lo que China e Indonesia tenían en común: un Estado que parece actuar de forma adecuada sobre el terreno: ni demasiado mucho, ni demasiado poco. En China, el Estado puede hacer mucho con eficacia; en Indonesia, mucho menos.

En Indonesia, las decisiones de política económica fueron muy contestadas políticamente. El propio Estado contaba con un fuerte núcleo de tecnócratas que lograron reforzarse vinculándose a redes y organizaciones internacionales, pero que no actuaron al margen de los imperativos políticos. Las presiones políticas fueron a veces fuertes, como en el caso del nacionalismo económico en forma de proteccionismo o de límites a la inversión extranjera, especialmente en los años setenta o en el primer período de liberalización política tras el fin de la era Suharto[115]. Pero no hay forma de que todas esas posturas políticas, incluso con el beneficio de la retrospectiva, puedan calificarse de óptimas. Tal vez el secreto de la utilización del Estado para el desarrollo consistió en que el Estado no fue demasiado lejos en ninguno de los dos sentidos. Si el Estado hubiera intentado dirigir demasiado, podría haber dado lugar a una economía tan defectuosa como la compañía petrolera estatal, Pertamina, o haber dado aún más poder a Madame Diez por Ciento o a personas con conexiones similares.

RESTRICCIÓN MEDIANTE TECNÓCRATAS Y EL FMI

Algunos puntos fuertes tecnocráticos dentro del Estado, así como la oposición pública, bien podrían haber ayudado a evitar los peores excesos, al tiempo que se encontraba una vía para las políticas económicas que funcionaban para Indonesia y su élite política. Sin embargo, a lo largo de las décadas la inestabilidad macroeconómica amenazó con hacer descarrilar el acuerdo para el desarrollo, exigiendo repetidamente una corrección del rumbo. La mayor crisis fue sin duda la profunda recesión que siguió a la crisis asiática de 1997 y 1998: se perdieron casi siete años de crecimiento y condujo a la caída del régimen de Suharto. En retrospectiva, aunque muchas cosas han cambiado desde la época de Suharto, es posible que la crisis no haya cambiado tanto el pacto subyacente en materia de desarrollo, ya que el crecimiento se recuperó. Aunque fue ligeramente inferior al de las tres primeras décadas posteriores a 1967. Para entonces, muchos intereses económicos, políticos y sociales parecían estar interrelacionados con el crecimiento e incluso con el desarrollo.

Sin embargo, la forma de gestionar esta crisis no era evidente. Y tampoco era la primera vez que el crecimiento había sido seriamente socavado por las presiones macroeconómicas. Corregir los errores de las políticas o responder a los choques externos no solo requiere competencias económicas por parte de los tecnócratas, sino también apoyo político. Para muchos países, estas crisis requieren la ayuda del FMI. Cuando se utiliza bien, el FMI ofrece no solo una solución técnica y apoyo financiero, sino también un mecanismo político para restablecer la estabilidad macroeconómica. Como organismo externo, se le puede *culpar* políticamente de medidas políticas no deseadas pero necesarias cuando la política interna no puede crear de forma creíble las condiciones para dichas políticas. En Indonesia, los estrechos vínculos históricos de algunos tecnócratas indonesios con el FMI dieron sus frutos en el restablecimiento de la estabilidad macroeconómica. Aunque el papel del FMI sigue siendo objeto de debate en Indonesia, no cabe duda de que se utilizó como medio para mantener el acuerdo de desarrollo subyacente cuando los mecanismos internos para corregir el rumbo se volvieron

políticamente más difíciles.

LA INDIA REFORMISTA

Desde principios de la década de 1990, India parece haberse unido también a las filas de estos países de crecimiento decentemente rápido. Entre 1960 y 1991, el crecimiento medio de su PIB per cápita fue del 1,8%, muy por detrás de otras estrellas asiáticas en ascenso. Los observadores sugirieron que esta tasa de crecimiento hindú reflejaba el sentido de satisfacción e incluso el fatalismo de la religión[116]. Con mayor frecuencia, se identificó con la economía fuertemente regulada y controlada, con un dinamismo limitado, que había caracterizado a la India desde su independencia, el llamado Raj de licencia[117]. El período se asoció con licencias comerciales y de producción, estrictas restricciones a la inversión extranjera y amplios controles de importación y exportación mediante prohibiciones, aranceles y cuotas, y controles de precios, así como raciones alimentarias subvencionadas, subsidios energéticos y de semillas para los agricultores, y una serie de planes de bienestar específicos y sistemas de cuotas para grupos concretos. Estas medidas se basaban en una firme confianza en la burocracia y en su capacidad para controlar y dirigir la economía. También tenían raíces políticas estrechamente relacionadas; pretendían mantener el pacto de élite, vigente desde la independencia, lo más estable posible.

EL PACTO DE ÉLITE COMO ACTO DE EQUILIBRIO

Cuando la India se independizó en 1947, era una amalgama de estados y regiones, cada uno con una historia colonial diferente y poderosas élites locales. El movimiento independentista había movilizado a personas de todas las clases sociales, todas ellas con grandes expectativas de que también fuera su cita con el destino. A la vez que adoptaba valores democráticos, la política se hizo muy clientelista: los líderes políticos protegían bancos de votos de distintas castas, religiones e identidades regionales, y buscaban el apoyo y la

financiación de las familias ricas tradicionales de empresarios o agricultores. El pacto de élite, a nivel local y federal, no era necesariamente frágil, pero había que alimentarlo en todo momento, lo que dejaba poco margen para cambiar con los tiempos y equilibrar intereses para evitar, en lo posible, que se encendiera la mecha de conflictos comunales, de casta, religiosos o regionales, todos potencialmente explosivos. El proteccionismo y los controles garantizaban el apoyo continuo de conglomerados familiares ricos con poderes oligopolísticos en el mercado.

Este enfoque funcionó más o menos y la tasa de crecimiento hindú fue, quizás, la mejor posible. Se lograron algunos avances y los responsables políticos indios se enorgullecían, por ejemplo, de haber impulsado la producción de alimentos mediante la revolución verde de los años setenta y ochenta, ofreciendo así a la India la autosuficiencia que pretendía. Aun así, una producción elevada nunca significa que todos puedan permitirse esos alimentos, y el limitado progreso económico de la India hizo que se convirtiera en el país con mayor número de pobres extremos (sucediendo a China cuando despegó su crecimiento); más de la mitad de su población estaba por debajo del umbral de pobreza mundial en los años ochenta, décadas después de la independencia. Más barata que la mayoría de los países en desarrollo del mundo, la India se convirtió en sinónimo de pobreza persistente.

EL CAMBIO EN EL PACTO ECONÓMICO Y POLÍTICO DE LOS AÑOS 90

Mientras viajaba por la India y estudiaba su economía, siempre tuve la sensación de que durante este período era un país con un dinamismo embotellado. Cuando el genio salió de la botella, el impacto fue rápido, pero también persistente durante varias décadas, aunque la India nunca tuvo tanto éxito como algunos de los países de Asia Oriental. De 1991 a 2019, su tasa de crecimiento per cápita se aceleró hasta el 4,8%, una evolución atribuida en gran medida a las políticas de liberalización iniciadas bajo el mandato del ministro de Finanzas Manmohan Singh y el primer ministro Narasimha Rao. Finalmente, los partidarios de asignaciones más basadas en el mercado se

impusieron en el discurso político, a pesar de que muchos de ellos, incluido Singh, habían defendido tales asignaciones durante décadas[118]. En el proceso, se sobrepusieron a un fuerte lobby empresarial de oligopolio industrial que, durante décadas, se había beneficiado de un fuerte proteccionismo y del Raj de la Licencia. Algunas empresas se adaptaron con éxito, y así los multimillonarios Mukesh Ambani y Ratan Tata siguen siendo nombres conocidos. Los cambios también dieron lugar a una clase media en rápida expansión y a una naciente sociedad de consumo.

¿Fue el cambio en el acuerdo entre las élites en la década de 1990 un paso decisivo hacia un pacto para el desarrollo? Yo diría que sí, dentro de las limitaciones de lo que era posible en medio de las complejidades del país. Sin embargo, lo notable es cómo surgió este cambio. Lo hizo de la propia crisis económica, y no se pueden negar las habilidades y el papel de algunos tecnócratas reformistas clave, liderados por el ministro de Finanzas Singh que también sentaron las bases para el cambio en la negociación política.

Estos reformistas tecnócratas no desaprovecharon la crisis de la balanza de pagos de 1991. Utilizaron la necesidad de un programa del FMI como justificación para poner en marcha un programa nacional de reformas centrado en medidas como la abolición del sistema de licencias, el fomento de la inversión extranjera directa, algunas privatizaciones tempranas y la liberalización gradual del comercio. Al fin y al cabo, la India no tenía más remedio que solicitar el apoyo del FMI y comprometerse a la apertura porque estaba a pocas semanas de tener que hacer frente al impago de sus obligaciones. La verdadera sorpresa fue que el apoyo del FMI condujo, con el tiempo, a un cambio en el trato político y económico del país que después ha continuado.

El cambio de actitud hacia la liberalización gradual resultó ser un momento crucial y el inicio, a su vez, de un cambio en el acuerdo político. Anteriormente, las fuerzas dominantes en la política y la economía se habían decantado por una mezcla de nacionalismo económico e ideología que conducía a una economía replegada sobre sí misma y a un Estado muy implicado en interminables regulaciones y controles. Ese modelo se hizo cada vez más insostenible en la década de 1980, culminando en la crisis de 1991.

El cambio hacia una orientación más hacia el exterior y unas políticas de crecimiento basadas en el mercado demostró ser sostenible bastante rápido, por su éxito y porque muchos beneficiarios del modelo anterior que estaban entre la élite empresarial vieron que sus balances también mejoraban. Una señal reveladora de que se había producido un cambio en la negociación política se produjo cuando el Gobierno dirigido por el Partido del Congreso perdió el poder en 1998. Sorprendentemente, los gobiernos presididos entre 1998 y 2004 por el Bharatiya Janata Party (BJP), el Partido Popular Indio, nacionalista económico, no revirtieron estas políticas orientadas al crecimiento, sino que se convirtieron gradualmente en firmes defensores de las mismas, animados por los financiadores del partido en la comunidad empresarial. El ministro de Finanzas Singh parecía haber notado ya el cambio en 1995, cuando dijo que pensaba que las reformas económicas iniciadas por el Gobierno del Partido del Congreso (de 1991) eran irreversibles[119]. En retrospectiva, es difícil entender por qué estos cambios eran tan controvertidos hasta entonces.

ASUNTOS PENDIENTES

En la India siempre hay debate, el tema del éxito de este país en su avance hacia el crecimiento y el desarrollo no se ha dejado de lado. India sigue teniendo una economía bastante controlada: en algunos sectores hay importantes restricciones alentadas por intereses empresariales deseosos de protegerse de intrusiones, sobre todo del extranjero. Sigue sin ser un Estado preparado para hacer frente con rapidez y contundencia a las presiones que frenan su crecimiento y desarrollo, sigue estando demasiado dominado por el clientelismo, ofreciendo servicios a grupos específicos a cambio de apoyo electoral y financiero o participando en actividades básicas de búsqueda de rentas y corrupción y sigue siendo una economía y una sociedad enormes con lo que parece ser un gran Estado de bienestar, pero con enormes exclusiones para algunos grupos muy vulnerables, como las comunidades tribales o de castas inferiores. La pobreza sigue siendo elevada.

Sin embargo, su progreso y el cambio en su trayectoria no pueden negarse.

Su PIB per cápita desde la década de 1990 ha sido similar al de Vietnam, a menudo considerado un éxito del desarrollo. El número de pobres extremos de la India se ha reducido a más de la mitad en las dos últimas décadas y, como se sugiere en el capítulo 3, va camino de seguir disminuyendo, aunque la covid-19 y la devastación de los medios de subsistencia de grupos como los trabajadores emigrantes han frenado este progreso. Las privaciones en otras dimensiones también están disminuyendo, ya sea la mortalidad infantil o las tasas de fertilidad de las mujeres, hasta niveles no muy diferentes de los de Indonesia. India no podría haberlo logrado sin un cambio en el funcionamiento del Estado, dentro de sus propias capacidades. La sanidad, la educación y las redes de seguridad social, como el compromiso legal de ofrecer trabajo rural durante algunos días a quien lo solicite (tras la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural), pueden tener sus limitaciones actuales, pero sin duda están ofreciendo más protección a los pobres, haciendo que el cambio económico sea más integrador que en décadas anteriores.

No hay duda de que en la India las actitudes de quienes participan en la negociación política para lograr el crecimiento han cambiado. El resultado es un mayor crecimiento, así como mejores resultados en materia de desarrollo. Queda por ver hasta qué punto estas actitudes serán sostenibles y si el país será capaz de superar esta fase de despegue para convertirse en la potencia mundial de crecimiento a la que aspira. Al pavo real indio le gusta lucir sus majestuosas plumas, pero por debajo sigue siendo, por ahora, un ave de constitución más bien ligera y enjuta.

***

Aunque China, la India e Indonesia difieren mucho en cuanto a sistemas políticos, estructuras sociales e historia, los tres países han visto cómo su crecimiento económico se ha acelerado en algún momento del último medio siglo. Para los tres, además, esto fue posible como parte de un cambio en el pacto de élite hacia el crecimiento y el desarrollo. En cada uno de estos países, este cambio surgió como parte de una crisis: en China, en medio de

una crisis de legitimidad; en Indonesia, tras un conflicto civil, y en la India, en el marco de una crisis económica que había demostrado que el acuerdo económico subyacente era insostenible[120]. Ninguno de ellos es actualmente un caso de éxito de la magnitud de los tigres asiáticos, que hoy son países de renta alta, y es demasiado pronto para saber si el dragón, el cachorro de tigre o el pavo real lo serán algún día. Sin embargo, es justo decir que han logrado acelerar su despegue no solo con un aumento del PIB per cápita, sino también con reducciones sustanciales de la pobreza extrema y otras privaciones, China de forma más espectacular. Tal vez este logro se haya conseguido a costa de otras cosas que, en palabras de Amartya Sen, "tenemos razones para valorar", sobre todo la capacidad de vivir con libertades que otras dan por sentadas. Indonesia e India son entonces quizá menos espectaculares en términos de crecimiento y desarrollo básico, pero se han permitido acariciar estas aspiraciones.

¿Por qué otros países no consiguen acercarse al menos a emular los éxitos de sus semejantes más modestos? Mi tesis es que, fundamentalmente, los países que fracasan siguen teniendo pactos de élite que, en general, no son coherentes con el crecimiento y el desarrollo. Mucho tiene que ver con las decisiones que tomaron y los acuerdos políticos que sostienen su poder. Además, muchas cosas pueden salir mal en la elaboración de políticas económicas básicas. A menudo se toman decisiones ridículas con grandes apelaciones a alguna ideología, comúnmente de origen nacionalista, y a veces incluso a Karl Marx. En la práctica, sin embargo, la formulación de la política económica rara vez se parece realmente a Marx, sino más bien a los hermanos Marx. O las normas y los reglamentos supuestamente promulgados para fomentar mercados competitivos están en realidad destinados a enriquecer a los allegados del presidente. Y así, los líderes y las élites tropiezan en sus intentos de dirigir las economías y acaban en el abismo, o permiten que sus compinches se apoderen de vastas partes de la economía y las succionen hasta dejarlas secas. Desgraciadamente, hay demasiados casos en la historia reciente, o en la actualidad, para tratar esta categoría de forma exhaustiva, pero los ejemplos de Malaui, Sierra Leona, la República Democrática del Congo, Nigeria y Sudán del Sur que se exponen en los capítulos siguientes

ayudarán a aclarar la cuestión.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012): *Why Nations Fail*, Londres, Profile Books. Edición en castellano (2012): *¿Por qué fracasan los países?*, Bilbao, Deusto.

Ang, Y. Y. (2017): *How China Escaped the Poverty Trap*, Nueva York, Cornell University Press.

Banco Mundial (2008): *The Growth Report. Report of the Commission on Sustainable Growth and Inclusive Development*, Washington D. C., Banco Mundial.

— (2025): *World Development Indicators*, Banco Mundial, https://lc.cx/NgKMPf.

Bevan, D.; Collier, P. y Gunning, J. W. (1999): *The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth*, Washington D. C., Oxford University Press y Banco Mundial.

Bhagwati, J. N. (1982): "Directly Unproductive, Profit-Seeking (DUP) Activities", Journal of Political Economy, 90(5), pp. 988-1002.

Dinh, Q. X. (2000): "The Political Economy of Vietnam's Transformation Process", Contemporary Southeast Asia, 22(2), pp. 360-88.

Lal, D. (1988): *Cultural Stability and Economic Stagnation: India c1500 BC-AD 1980*, vol. 1, Nueva York, Oxford University Press.

Lin, J. Y. (2013): "Demystifying the Chinese Economy", Australian Economic Review, 46, pp. 259-68.

Maddison, A. (2001): *The World Economy: A Millennial Perspective*, París, OECD Development Centre Studies. Edición en castellano (2002): *La economía mundial: una perspectiva milenaria*, Madrid, Ediciones Mundi-Prensa.

Mukherji, R. (2008): "The Political Economy of India's Economic Reforms", Asian Economic Policy Review, 3, pp. 315-31.

Nathan, A. J. (2001): "The Tiananmen Papers", *Foreign Affairs*, 80(1), pp. 2-48.

Nee, V. y Opper, S. (2012): *Capitalism from Below: Markets and Institutional Change in China*, Cambridge, Harvard University Press.

Pritchett, L.; Sen, K. y Werker, E. (2017): *Deals and Development*, Oxford, Oxford University Press.

Ritchie, H.; Rodés-Guirao, L.; Mathieu, E.; Gerber, M.; Ortiz-Ospina, E.; Hasell J. y Roser, M. (2023): *Population Growth*, Our World in Data, https:// ourworldindata.org/world-population-growth.

Rodrik, D. y Subramanian, A. (2005): *From 'Hindu Growth' to Productivity Surge: The Mystery of the Indian Growth Transition*, IMF Staff Papers, 52(2), pp. 193-228.

Vuong, Q. H. (2014): *Vietnam's Political Economy: A Discussion on the 1986–2016 Period*, Centre Emile Bernheim Working Paper, 14(10), Université Libre de Bruxelles.

Xu, C. (2011): "The Fundamental Institutions of China's Reforms and Development", *Journal of Economic Literature*, 49(4), pp. 1076-151.

CAPÍTULO 5

HIPOPÓTAMOS EN EL LAGO. EL DESARROLLO EN SUSPENSO DE SIERRA LEONA Y MALAUI

"Al hipopótamo solo se le ven las orejas" es un dicho africano al que aludíamos antes. Con demasiada frecuencia, el Estado que uno encuentra se parece a un hipopótamo. Al igual que las orejas del hipopótamo, solo son visibles las estructuras formales del Estado: unos departamentos gubernamentales, unos tribunales y un parlamento. Debajo de ellas, como en el inmenso cuerpo del hipopótamo, invisibles aunque evidentes para todos, están los vínculos étnicos, personales, empresariales y de otros tipos con la política. El poder se equilibra a través de estas redes.

La mayoría de los Estados tienen características de este tipo, incluso los más prósperos y exitosos. A veces, dominan las estructuras informales e invisibles, y su objetivo es repartir rentas entre quienes tienen contactos[121]. Es demasiado llamar a esto corrupción, como si fuera un comportamiento excepcional, y como si para detenerlo solo hiciera falta un poder judicial bien estructurado, una comisión anticorrupción o un alto funcionario con principios. Utilizar el Estado para repartir entre quienes apoyan a quienes están en el poder es una característica esencial, no un comportamiento desviado. Así se hizo en la República de Corea cuando despegó, y en Indonesia y en la India. Este uso está extendido por todo el mundo, incluso en países bastante prósperos. Dicho esto, cuando se vuelve más dominante que otras características y capas del Estado y el comportamiento de la élite, se detiene todo despegue. En general, estos Estados, como los hipopótamos, parecen carecer de propósito y dirección, flotando en un lago pero sin ir a ninguna parte. El desarrollo está en suspenso.

En Sierra Leona y Malaui, en los últimos tiempos, el Estado parece haber

actuado como este hipopótamo. Sus pactos de élite se basan en un aparente regateo político para obtener beneficios a corto plazo por parte de los miembros de la élite que controlan el Estado. Se trata de un acuerdo económico con mucho menos interés en crear crecimiento económico y desarrollo que en redistribuir las ganancias del control del Estado entre los grupos, que casualmente lo controlan o apoyan a los que lo controlan. Las estructuras estatales de ambos países se construyen para servir a este propósito mediante el patrocinio y el clientelismo. Las transiciones de liderazgo son posibles a través de procesos electorales, pero, como se describe en este capítulo, esos procesos parecen funcionar principalmente como una forma de pasar el control de las estructuras de patrocinio de un grupo a otro.

Ni Sierra Leona ni Malaui han logrado despegar en las últimas décadas. Sierra Leona consiguió resolver su guerra civil hace menos de dos décadas, pero es difícil decir que aprovechó esa vuelta a la paz para pasar a un acuerdo para el desarrollo. En todo caso, Sierra Leona parece haber vuelto más o menos al tipo de acuerdo entre las élites que imperaba antes de la guerra civil que desgarró el país. En el caso de Malaui, el conflicto no es una excusa: se ha mantenido en una paz extraordinaria durante al menos medio siglo. Se trata más bien de países que parecen haberse instalado en pactos de élite de bajo equilibrio que difícilmente les dirigen hacia alguna forma de despegue y desarrollo. Nadie debe esperar que se conviertan en otro Singapur u otra República de Corea, pero seguramente podrían haberlo hecho mucho mejor.

SIERRA LEONA Y EL ÉBOLA

"No entiendo por qué ustedes, los donantes de ayuda, se preocupan tanto por los pobres", dijo el elegante gobernador del Banco Central de Sierra Leona. Era mayo de 2015 y yo estaba en Freetown, en una cena organizada por el Alto Comisionado del Reino Unido a la que asistían funcionarios del Gobierno, académicos y líderes de la sociedad civil. Estábamos debatiendo qué se podía hacer ahora que la crisis del ébola parecía llegar a su fin. La

reciente experiencia mundial con la covid-19 puede hacer que el brote de ébola parezca insignificante, pero a principios de 2014 no lo era. El ébola empezó a propagarse desde Guinea a Sierra Leona y Liberia, provocando una crisis a gran escala en África occidental y una alarma sanitaria mundial.

No debería haber ocurrido. En los primeros días de la crisis, cuando estudiaba cómo podían responder las agencias de ayuda, Peter Piot, el célebre virólogo belga y miembro del equipo que en 1976 identificó por primera vez el ebolavirus del Zaire, me dijo que contraerlo, en realidad, es difícil. Sin embargo, una vez que se contrae, la gran mayoría de los pacientes muere. Al principio de la crisis no se disponía de una vacuna eficaz, por lo que fue esencial proporcionar a la población información sobre cómo mantenerse a salvo y poner en cuarentena a los afectados. El rastreo y el seguimiento de los casos y sus contactos demostraron ser una estrategia eficaz, incluso en entornos relativamente pobres. El comunicador del desarrollo Hans Rosling, uno de los expertos en salud pública implicados, captó bien la situación en una entrevista posterior: trabajadores de la sanidad pública y datos derrotados por el ébola[122].

Por desgracia, la crisis se descontroló antes de mejorar. En Sierra Leona murieron 3.956 personas y la economía se paralizó. Se lanzó una gran operación de apoyo internacional en toda la región, pero eso no evitó que murieran otras 11.300 personas. En Sierra Leona, la operación también contó con la participación de miles de militares británicos. Para algunos, la historia es que valientes forasteros acudieron en ayuda de estas pobres naciones desafortunadas y, en colaboración con los gobiernos, ayudaron a superar esta trágica crisis sanitaria.

Hay otras formas de ver esta situación. Como alto funcionario del DFID, tuve un asiento en primera fila para observar lo que ocurrió no solo durante la crisis y sus secuelas, sino también en los años previos. En 2013, en vísperas de la crisis, Sierra Leona, al igual que Liberia y Guinea, era un país pobre, pero con un PIB per cápita equiparable al de Etiopía, Ruanda y Uganda. Es verdad que Sierra Leona no salió de una guerra civil hasta 2002, pero estos otros países también habían sufrido conflictos violentos recientemente. Sin embargo, en lo que respecta a los resultados sanitarios en vísperas de la

crisis, Sierra Leona era uno de los peores lugares del planeta. Por ejemplo, tenía la tasa de mortalidad infantil más alta del mundo: uno de cada diez niños nacidos vivos moría antes de cumplir un año. Es decir, más del doble que en Etiopía, Ruanda y Uganda. La tasa apenas había mejorado desde el final de la guerra, mientras que en todo el África subsahariana se habían hecho grandes progresos en ese mismo período.

Tras el conflicto, se tomaron decisiones, tanto con los recursos de que disponía el propio Gobierno como con el generoso dinero de la ayuda que había recibido. Las estructuras estatales se reconstruyeron siguiendo las instrucciones de los manuales de administración pública. Sin embargo, el objetivo no era reforzar frugalmente los servicios sanitarios y educativos ni construir la economía, sino servir a los que estaban en el poder.

Lo que sigue es un breve análisis del sistema sanitario en vísperas del ébola y de la forma en que los líderes políticos propusieron reconstruirlo tras esta crisis. A continuación se explica cómo, a pesar de las elecciones, el acuerdo político que surgió no estaba al servicio del desarrollo. No se trata de un análisis completo, sino de una ilustración de lo que sucedió en un país fracasado en los últimos tiempos.

NO ES EXACTAMENTE UN SISTEMA SANITARIO

Ya sabía que Sierra Leona tenía graves problemas con su sistema sanitario antes de viajar al país en 2015. Justo antes de que estallara la crisis del ébola, una de mis alumnas había abandonado su puesto allí, disgustada por la corrupción rampante en el Ministerio de Sanidad. Muchos de los funcionarios sanitarios con los que había tenido que tratar se preocupaban más por las dietas que por hacer su trabajo. Pero estos ejemplos no eran más que síntomas de un malestar más profundo en el sistema sanitario. El fraude en las adquisiciones, por el que licitaciones aparentemente abiertas se amañaban de forma más o menos sofisticada, era tan grave que muchas de las principales agencias de ayuda habían dejado de financiar al Ministerio de Sanidad en el período previo a la aparición del ébola[123].

Un informe interno del DFID de diez años antes, que llevé conmigo a

Sierra Leona, afirmaba que "el Estado nunca ha penetrado en las zonas rurales de Sierra Leona en un grado que le permita suministrar bienes y servicios" y que "el Estado y sus oficinas tienden a ser vehículos para el ascenso social y económico de políticos individuales, burócratas y sus amplias redes". Los investigadores también detectaron graves deficiencias, que se tradujeron en un sistema sanitario con una eficacia limitada, carente de equipos de protección y otros suministros, y aquejado de un personal amoral. No es de extrañar que los pacientes tuvieran poca confianza en él[124].

El ébola demostró que, al igual que el hipopótamo, un Estado como Sierra Leona puede acabar siendo cómplice de la muerte de muchas personas; no a propósito, sino como resultado de daños colaterales. De hecho, hay pocas pruebas de que el Gobierno hiciera gran cosa cuando se informó por primera vez del ébola, en febrero de 2014, en las zonas fronterizas. Sin duda, un equipo de salud pública, cuidadosamente seleccionado y con el apoyo político adecuado, podría haber controlado la situación, no con facilidad pero sí a tiempo[125]. En cambio, el Estado no había hecho nada por reforzar los servicios sanitarios básicos en los años previos a la crisis. No es que el Gobierno no tuviera dinero; desde el final de la guerra civil, había recibido más ayuda per cápita o como porcentaje del PIB que, por ejemplo, Etiopía o Uganda[126]. Pero con el sistema de sanidad pública que tenía y con el liderazgo y los incentivos que se podían observar, no tenía ninguna posibilidad[127]. Al final, se necesitaron enormes paquetes de ayuda externa de organismos internacionales, incluida la ayuda del ejército británico y una movilización masiva de trabajadores sanitarios, comunitarios y locales, para controlar la epidemia a un coste enorme. Se ha escrito mucho sobre las lecciones extraídas de la respuesta internacional, que no fue en absoluto impecable[128]. No obstante, el fracaso subyacente del Estado a la hora de utilizar sus escasos recursos, incluida la ayuda, para construir un sistema sanitario, influyó[129].

¿UN DIVIDENDO DEL ÉBOLA?

La epidemia alcanzó su punto álgido a finales de 2014. Cuando en mayo de 2015 quedó claro que se estaba controlando su propagación, me pareció el momento adecuado para consultar con los principales interlocutores de Sierra Leona un plan de apoyo para la era posterior a esta crisis, aunque al final pasarían otros doce meses antes de que el país estuviera libre de ébola. La cena en casa del Alto Comisionado del Reino Unido descrita anteriormente pretendía ser un intercambio abierto e informal. Yo quería promover la idea de un dividendo del ébola para los trabajadores informales del sector urbano y las empresas no agrícolas de las zonas rurales que, según los estudios, eran los más afectados por la epidemia y por el cierre y las restricciones de movimiento que produjo. La mayoría de las empresas del sector formal habían podido utilizar líneas de crédito o continuar la producción con claras restricciones sanitarias, por lo que era probable que pronto estuvieran plenamente operativas[130].

En aquella cena, describí vagamente algunas cosas que podían hacerse: la lista habitual de transferencias de efectivo, subvenciones para microempresas, potenciación de los centros de salud locales, servicios básicos de extensión agraria… es decir, las cosas con posibilidades decentes de éxito e impacto que un gobierno suele incluir en sus esfuerzos por llegar a los pobres y ayudarles. Por eso me sorprendió el comentario del gobernador del Banco Central de Sierra Leona: "No entiendo por qué los donantes os preocupáis tanto por los pobres". ¿Estaba siendo sincero? Si es así, fue algo sorprendente en el contexto de nuestra discusión. ¿O puede que no entendiera lo que realmente quería decir? Por ejemplo, tal vez estaba insinuando que, para los pobres, impulsar el crecimiento económico puede ser la mejor manera de ayudarles. Por lo tanto, utilizar recursos para construir infraestructuras esenciales o reformar el puerto podría ser un mejor enfoque para la recuperación, lo que intelectualmente sería un punto razonable a debatir. Me temo, sin embargo, que esta interpretación no era correcta: lo decía como sonaba, o quizá incluso peor.

Su opinión coincidía con la del presidente Koroma. Al final, todas las conversaciones sobre un gran dividendo del ébola para los pobres como parte de un gran paquete de ayuda para que se recuperasen las economías de

África Occidental se empantanó rápidamente debido a una exigencia del presidente. Solo firmaría un paquete de ayuda si se le permitía firmar también un acuerdo para construir un nuevo y reluciente aeropuerto de 318 millones de dólares con un préstamo de China (que añadiría casi un 20% a la deuda externa del país), a pesar de las serias dudas del Fondo Monetario Internacional[131]. Es cierto que el acceso al país no era fácil, pero eso se debía en gran medida a la geografía, y el nuevo aeropuerto previsto no iba a cambiar eso: solo se podría seguir accediendo a Freetown en barco desde el aeropuerto. No obstante, el presidente se había empeñado en ello y, probablemente, también se le ofrecía la posibilidad de aumentar el saldo bancario de otra persona. Mostró poco interés por cualquier otra cosa que pudiera hacerse por la población.

Aunque solo sea una anécdota, me temo que este episodio es representativo de cómo funciona la política en Sierra Leona y cómo afecta al Estado en su implicación por el desarrollo. Ilustra la naturaleza del pacto de élite, que en Sierra Leona se centró en el reparto de las ganancias derivadas del control del Estado y de las estructuras estatales de que se sirven.

UNA DEMOCRACIA AL ESTILO HIPOPÓTAMO

Sierra Leona no es un Estado autoritario, aunque el presidente Koroma haya afirmado poseer "poderes ejecutivos supremos". Sostenía que sus acciones como presidente eran leyes por derecho propio y no podían ser erróneas o ilegales[132]. Este comportamiento no es distinto del de otros presidentes en otros lugares, incluso en algunos países más sofisticados y ricos[133]. Y sin embargo, desde el final de la guerra en 2002, Sierra Leona ha tenido un sistema electoral muy vivo, con una activa participación popular. La democracia ha tenido fallos y las elecciones no han sido en absoluto perfectas, pero nunca se ha pensado que las irregularidades tuvieran lugar en forma de manipulación de papeletas o falsificación de votos el día de las elecciones.

Mientras tanto, independientemente del partido que haya estado en el poder, se ha utilizado el Estado como mecanismo para ofrecer puestos de

trabajo, tratos y contratos a aquellos en el mundo empresarial y social de los que depende para conservar el poder. El presidente Koroma y su partido hicieron en Sierra Leona lo que hace todo Estado que recibe una abundante ayuda, sean cuales sean sus intenciones: tomó medidas para parecer un Estado respetable. Como economía rica en recursos naturales, estableció un excelente regulador para estos, la National Minerals Agency (NMA), con una autoridad claramente definida, y formó, en el Parlamento, un equipo de negociación multidisciplinar y multidepartamental para administrar los contratos de esos recursos naturales. Sobre el papel, y al reunirme con ellos en sus despachos, el equipo me pareció bastante impresionante, pero cuando se trataba de acuerdos cruciales, se quedaban fuera de juego. Así ocurrió en 2015. El proyecto minero de Tonkolili, que abarca el tercer mayor yacimiento de mineral de hierro del mundo y el mayor de África, había sido concedido a African Minerals, empresa registrada en Londres, pero esta entró en concurso de acreedores. En un acuerdo en el que también participó el Estado sierraleonés, la mina se vendió entonces a Shandong, con sede en Hong Kong[134]. La Agencia de Minerales Naturales y el equipo negociador del Estado tuvieron que admitir que, a pesar de su papel legal en estos asuntos, nadie entre ellos acabó viendo los detalles del contrato más allá de una pequeña camarilla en torno al presidente —que sin duda captó las golosinas en forma de dividendos que se ofrecían—.

Quizá fuera aún más chocante que, cuando se luchaba contra el ébola con un enorme apoyo internacional, la respetable Oficina del Auditor General documentara, en enero de 2015, que alrededor del 30% de los 9,5 millones de dólares movilizados localmente por el Gobierno de Koroma a través de donaciones no pudieron contabilizarse[135]. Además, siempre que pudo, el presidente había adjudicado todos los contratos relacionados con el ébola a una pequeña red de empresarios, cada uno de ellos propietario de varias copañías y supuestamente con estrechas conexiones con el Gobierno del Congreso de Todo el Pueblo (APC) del presidente. Y, sin embargo, a pesar de la presencia de una Comisión Anticorrupción de alto nivel, no se hizo nada al respecto. Además, Koroma había nombrado a Ady Macauley, estrechamente vinculado al APC, para dirigirla, por lo que no hubo procesamientos

significativos. Cuando el APC volvió a perder la presidencia frente al Partido Popular de Sierra Leona (SLPP) en 2018, una comisión de investigación comenzó a investigar el comportamiento de la presidencia de Koroma. Pero no ha ahondado en el impacto que la crisis del ébola tuvo en la vida de las personas, sino solo en la corrupción que implicó. Aunque la investigación ha generado grandes titulares[136] y es probable que lleve a algunas personas ante la justicia, no cambiará el sistema, lo que no beneficiaría a nadie cercano al poder[137].

Mientras tanto, parece que los planes aeroportuarios del presidente Koroma han sido desechados por el actual presidente, Julius Maada Bio. En su lugar, se va a construir un enorme puente que conectará el aeropuerto con Freetown y cuyo precio asciende a 1.300 millones de dólares[138]. ¿Por qué será que creo que sé lo que va a ocurrir después?

POBRE MALAUI

Comparado con Sierra Leona, Malaui es un remanso de paz, sin conflictos desde su independencia en 1965. En lo económico, su PIB per cápita es muy inferior al de Sierra Leona[139]. No obstante, ha conseguido desarrollar sus sistemas de atención sanitaria básica y educación primaria, y su tasa de mortalidad infantil es solo la mitad de la de Sierra Leona. Al igual que Sierra Leona, Malaui recibe grandes cantidades de ayuda: en 2018, unos 70 dólares por persona. Aun así, es uno de los países más pobres del mundo: solo cinco países eran más pobres en 2018 en términos de PIB per cápita (Burundi, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Níger y Liberia). Se calcula que más de dos tercios de su población viven con menos de 1,90 dólares diarios por persona[140].

Desde su independencia en 1965, Malaui ha conseguido crecer solo un 1,5% al año per cápita, con un PIB per cápita de 237 dólares de 2010 en 1964 y de 517 dólares en 2018. Comparada con la de la mayoría de los demás países pobres en este período, esta tasa de crecimiento es muy baja. Esto incluye un período de gobierno unipartidista y cada vez más autoritario

que duró hasta 1993, tras este surgió una democracia multipartidista. Y, sin embargo, en términos de crecimiento per cápita, la democracia apenas ha supuesto una diferencia: hasta 1993 la tasa de crecimiento era del 1,4% y, después, de poco más del 1,5%. En la década de 1990, en los debates sobre la democratización a través de la condicionalidad política en la ayuda exterior, Malaui fue a menudo aclamado como un caso de éxito de esta política[141]. Aunque no cabe duda de que ahora hay mucha más apertura y debate en el país[142], el cambio en el sistema político no ha alterado en absoluto el pacto de élite. Al final, sigue mandando el mismo tipo de personas, con aparentemente los mismos incentivos e intereses.

A continuación se examinan dos aspectos de las políticas y la política del sector agrícola de Malaui —el Programa de Subvenciones a los Insumos Agrícolas (FISP) y las políticas generales relacionadas con el mercado del maíz— para ilustrar cómo los intereses de quienes ostentan el poder conducen a una formulación de políticas ineficaz en este sector clave para el crecimiento y el desarrollo. Como país sin salida al mar y casi sin recursos naturales, Malaui tiene dificultades para lograr un crecimiento rápido y elevado. Sin embargo, hace falta un esfuerzo especial para lograr unos resultados tan pobres, entre otras cosas porque los conflictos han brillado por su ausencia.

BREVE INTRODUCCIÓN A LA ECONOMÍA Y LA POLÍTICA DE MALAUI

A diferencia de Sierra Leona, Malaui no tiene recursos naturales, por lo que no dispone de un atajo hacia el desarrollo que consista en explotarlos para generar capital para la inversión. A menudo, sin embargo, los recursos naturales obstaculizan el crecimiento, no porque sean técnica o económicamente difíciles de gestionar, sino porque tienden a complicar la aparición de un acuerdo de desarrollo. Como se explica en el capítulo 2, cuando un país cuenta con abundantes recursos naturales, tiene muchos menos incentivos para tratar de lograr el crecimiento económico en sus sectores productivos, es decir, se enfrenta a enormes desafíos políticos a la

hora de mantener y gestionar cualquier pacto de élite. En cualquier caso, todo progreso en Malaui tendrá que venir de la utilización de su tierra y su mano de obra de la forma más productiva posible.

Por desgracia, Malaui no es un país fácil de convertir en un milagro del crecimiento, ni siquiera con un trato mucho mejor en materia de desarrollo. Es mayoritariamente rural y menos del 20% de su población vive en zonas urbanas. La mayoría de la población vive de la agricultura y más del 80% de las exportaciones son agrícolas, la mayor parte de ellas de tabaco. La mayoría de los agricultores son minifundistas, muchos de los cuales cultivan principalmente maíz para la venta, aunque existe un sector agrícola comercial a gran escala. A ello se añaden las condiciones climáticas de Malaui, a veces erráticas, con sequías e inundaciones bastante frecuentes.

En todo el mundo, la agricultura suele ser un sector de productividad relativamente baja y, en el mejor de los casos, tiende a requerir inversiones lentas y meticulosas tanto en las explotaciones como a lo largo de las cadenas de valor para impulsar el crecimiento[143]. En general, existe un límite en cuanto a cuánto puede aumentar la productividad en la agricultura en relación con, por ejemplo, la industria manufacturera. Sin duda, la productividad agrícola de Malaui podría aumentar considerablemente, sin embargo, con el tiempo tendría que apoyarse en otros sectores como motores de crecimiento, especialmente para crear mejores oportunidades de ingresos para la población. De hecho, por esta razón la transformación estructural y el desplazamiento gradual de la mano de obra de la agricultura a otros sectores, como la confección u otras formas de manufactura, son una parte clave del desarrollo. No obstante, empezar por buscar el crecimiento a partir de la agricultura resultaría sin duda sensato en Malaui.

Sería injusto afirmar que los responsables políticos malauíes no han dedicado tiempo alguno a buscar un conjunto eficaz de políticas de desarrollo para la agricultura que pudiera integrarse en una estrategia económica global. Aun así, parece ser una actividad a tiempo parcial cuando no están jugando a los otros dos grandes juegos de la ciudad: conseguir una parte de ese "botín" de formar parte de los grupos que controlan el Estado y limpiar el desorden que estos juegos tienden a crear, convirtiendo a cualquier tecnócrata

bienintencionado en gestor de crisis permanente cuando la economía se vuelve a hundir[144]. La mayor parte del tiempo, el primer juego se lleva a cabo por la noche, en los bares de los agradables hoteles de los alrededores de Lilongüe o en el lago Malaui, lejos de las miradas indiscretas de contables y auditores.

A veces, las cosas se descontrolan de forma espectacular, como ocurrió en 2013. Las luchas internas entre los implicados en una trama de malversación de fondos dirigida por destacados políticos y funcionarios se agravaron cuando se encontró a un ayudante de contabilidad del Ministerio de Medio Ambiente con miles de dólares en su coche. La situación se agravó de forma bastante inesperada cuando, una semana más tarde, el director de presupuesto del Ministerio de Finanzas fue tiroteado[145]. Poco después, se encontró a varios destacados funcionarios y políticos con importantes cantidades de dinero en efectivo en sus casas. El *cashgate*, como se le ha empezado a llamar, implicó entonces a más y más personas, hasta llegar a la presidenta Joyce Banda, así como a muchos del entorno del expresidente Bingu wa Mutharika, fallecido en el cargo y perteneciente a otro partido, ahora en la oposición[146].

En muchos sentidos, la ayuda puede haber incitado a estos malhechores, pero también se convirtió en su perdición. El problema para el pacto de élite malauí ha sido, durante mucho tiempo, encontrar el botín a repartir. La recaudación total de Malaui ronda el 17% del PIB[147]. Aunque es impresionante[148], se destina principalmente a crear un gran número de puestos de trabajo en el Gobierno y a pagar contratos públicos. Como el país carece de recursos naturales y su crecimiento es escaso, el tesoro del Gobierno apenas crece. Por lo tanto, el dinero de la ayuda ha seguido constituyendo una gran parte de los recursos financieros del país (alrededor del 20% del PIB en los últimos años), sobre todo en forma de moneda extranjera. Para quienes están dentro del Gobierno, estos recursos extra se convierten en una tentación demasiado grande como para ignorarlos. Fue un conjunto de auditorías financiadas por el Reino Unido, que utilizaban un nuevo sistema electrónico de gestión financiera, lo que reveló por primera vez el alcance del escándalo. Se descubrió que gran parte de los contratos se

canalizaban a través de empresas vinculadas a un puñado de familias, muchas de ellas con estrechos lazos con el gobernante Partido Popular de Joyce Banda. Alrededor del 25% de la financiación de la contratación pública no pudo justificarse. También había indicios claros de falsedad contable, sobrefacturación y pagos fraudulentos, así como de connivencia entre quienes autorizaban los pagos y las empresas implicadas. En resumen, se encontraron numerosas pruebas de fraude con fines de enriquecimiento personal. Un informe financiado por Alemania puso de relieve que el fraude se remontaba al Gobierno de Bingu y a muchos políticos afines a su hermano, Peter Mutharika, entonces presidente, o que incluso sirvieron en su gobierno[149]. Irónicamente, la persona procesada más destacada, que fue el ministro de Justicia y fiscal general, Ralph Kasambara, quien supuestamente ordenó el tiroteo, no recibía una gran cuantía de dinero en efectivo. Sin embargo, no todas las tramas son tan poco sofisticadas como el desfalco del *cashgate*. A menudo el fraude se lleva a cabo de formas totalmente legales, y de maneras posiblemente aún más perjudiciales para las personas y la economía. Aquí es donde entra en juego el maíz.

LA POLÍTICA DE SUBVENCIONES AL MAÍZ Y LOS FERTILIZANTES

El maíz blanco es el principal alimento básico en Malaui. Se utiliza para preparar *nshima*, unas gachas densas compuestas de harina de maíz y agua. Más del 90% de los pequeños agricultores cultivan maíz para abastecer a los consumidores urbanos o para consumo propio.

Debido a la importancia del maíz para los malauíes, también es importante desde el punto de vista político. Por lo general, la política de un alimento básico implica mantener un equilibrio entre apoyar a los productores de una forma u otra y mantener bajos los precios de los alimentos para los consumidores. La economía del maíz también implica tomar medidas que eviten que se distorsionen los propios incentivos para cultivar, almacenar y comercializar este cultivo, manteniendo su precio bajo.

Mantener bajos los precios de los alimentos significa que el cultivo de maíz no va a hacer ricos a los pequeños agricultores pobres, aunque la mayoría

dependa de esta vía para vivir mejor. En otras partes del mundo, como el sur y el este de Asia, la revolución verde había aumentado los rendimientos de forma que los precios de los alimentos se mantuvieran bajos pero permitieran a los agricultores aumentar sus ingresos. Hace unas décadas, quedó claro que en la mayor parte de África no había ocurrido nada parecido. Parte del problema radicaba en que la ciencia no había brindado a muchos cultivos locales las enormes oportunidades que había brindado al arroz en Asia o al trigo en todo el mundo. El maíz blanco era, sin embargo, la excepción, y aparecieron en el mercado nuevas semillas híbridas adecuadas para las explotaciones de África oriental, que ofrecían duplicar o triplicar los rendimientos. Y, sin embargo, al igual que en el caso del trigo en Asia, los mayores rendimientos normalmente solo se conseguirían en condiciones climáticas favorables y con la adición de fertilizantes y otros insumos[150].

En Malaui, donde estos insumos son bastante caros y el precio del maíz se mantiene bajo, eso suponía un problema. No sería rentable para todos los agricultores utilizar estas nuevas semillas y fertilizantes. Por otra parte, la solución habitual a un problema de este tipo —créditos para insumos que se devolverían después de la cosecha— no funcionaría porque la rentabilidad no estaba garantizada. La solución finalmente adoptada fue un amplio programa de subvenciones a los insumos. El Programa de Subvenciones a los Insumos Agrícolas (FISP) lanzado en 2006, ofrecía insumos con enormes descuentos[151].

Muchos expertos agrícolas aplaudieron el programa, considerándolo, por fin, una forma de adoptar su conjunto de herramientas tecnológicas. A los políticos les encantó porque beneficiaba directamente a los agricultores y, así, se aseguraban más su apoyo en las siguientes elecciones. Pero el Banco Mundial y muchos otros economistas se mostraron más escépticos.

Conceptualmente, el programa tenía sentido. Aunque pudiera acabar distorsionando los precios del mercado, el fomento de la producción de maíz por los pequeños agricultores podría, más allá de una mera contribución al PIB, mejorar la nutrición de los hogares agrícolas; aumentar los ingresos de los agricultores para que pudieran gastar más en otros bienes esenciales o en la educación y la salud de sus familiares; bajar los precios de los alimentos,

mejorando así el nivel de vida; y reducir las importaciones de alimentos, ahorrando así unos escasos dólares para utilizarlos en otras importaciones esenciales. En 2007, las cosechas eran más de tres veces superiores a las de 2005, aunque hay que reconocer que la cosecha de 2005 era muy pobre porque las lluvias fueron escasas. El país tampoco tuvo que mendigar ayuda alimentaria para 5 de sus 13 millones de habitantes ese año. Unos años más tarde, Jeffrey Sachs, uno de los defensores del FISP, pregonó el éxito en un artículo del *New York Times* titulado "Cómo Malaui alimentó a su propio pueblo"[152].

Equipar a los agricultores con fertilizantes y semillas modernas supuso sin duda una enorme diferencia en la producción, aunque a veces se haya cuestionado la magnitud del impacto. Aunque los rendimientos de 2007 no se han repetido desde entonces, en comparación con el período comprendido entre la independencia y 2005, los rendimientos han sido aproximadamente un 68% superiores[153]. Si la subvención masiva era necesaria, está menos claro. Otros países vecinos también experimentaron grandes aumentos de rendimiento en este período, vinculados no solo a un gran impulso en el uso de fertilizantes y semillas modernas, sino también al clima apropiado para el maíz[154]. Los primeros estudios declararon que el programa en Malaui había sido un éxito asombroso, pero esta conclusión es ahora mucho más controvertida[155].

LA COSTOSA BALA DE PLATA

El Gobierno había prometido que el Programa de Subvenciones a los Insumos Agrícolas no solo aumentaría los ingresos de los agricultores, sino que también desencadenaría una dinámica de crecimiento que, al final, haría que el programa se pagara a sí mismo a través de mayores ingresos fiscales[156]. Sin embargo, su impacto global en el crecimiento y en los precios de los alimentos ha sido menor de lo previsto. Al final, el programa resultó muy caro y probablemente no fue la mejor asignación de recursos[157].

No cabe duda de que el Programa de Subvenciones a los Insumos

Agrícolas impulsó la producción y probablemente contribuyó a reducir la pobreza rural[158], pero la pregunta es: ¿a qué precio? En los últimos años, ha aumentado el gasto agrícola en el gasto público total hasta más del 16% (uno de los porcentajes más altos del mundo), hasta tres cuartas partes se han destinado a pagar el programa de subvenciones a los insumos. Aunque muchos economistas aplauden el elevado gasto en agricultura, ha dejado muy pocos recursos para cualquier otro gasto que pudiera producir un sector agrícola más diversificado y dinámico. No hay duda de que un conjunto más diverso de cultivos, algunos de mayor valor, son esenciales para ayudar a la gente a salir de la pobreza. Asimismo, debido a la gran variabilidad climática, sería sensato diversificar hacia otros cultivos o actividades. Cualquiera que examine políticas agrícolas similares no encontrará en ningún otro lugar del mundo en desarrollo una política tan estrechamente enfocada como esta bala de plata.

Mientras tanto, una vez adoptadas, las subvenciones a los insumos agrícolas son casi imposibles de revertir políticamente. Desde el primer día, el Programa de Subvenciones a los Insumos Agrícolas no fue una transferencia bien dirigida a los pobres; va mucho más allá de ellos, beneficiando hasta hace poco a 1,5 millones de los 3 millones de hogares de pequeños agricultores del país. ¿Por qué tanto? Como se ha señalado, los pequeños agricultores son votantes importantes. Los diputados, elegidos por circunscripciones geográficas, suelen tener dificultades para conectar con sus votantes. Su incapacidad para ofrecer grandes resultados es, sin duda, en parte responsable de la elevada rotación de diputados en las elecciones. En 2014, solo el 27% de los diputados que se presentaron fueron reelegidos; en 2019, el 32%[159]. Así que los diputados tienen pocos incentivos para despojar a los votantes de cualquier beneficio directo, esté bien diseñado o no. Los tecnócratas del Gobierno que tienen que encontrar la manera de construir un presupuesto público sensato se desesperan ante el coste. Sin embargo, otros integrantes del sistema se benefician: los grupos con buenas conexiones pueden aprovecharse del enorme sistema que debe establecerse al margen de los procesos competitivos del mercado para adquirir y distribuir los insumos[160]. Este arreglo nos lleva a la otra cara de la política del maíz: el

cómo los que tienen acceso al poder pueden manipular los mercados en su beneficio, aniquilando en el proceso cualquier beneficio potencial de la política de la bala de plata de los fertilizantes.

MERCADOS CONFUSOS

El coste del Programa de Subvenciones a los Insumos Agrícolas se ve agravado por la mala política y la corrupción en la comercialización del maíz. Los mercados de maíz de Malaui están entre los más distorsionados y los que peor funcionan del continente, aunque complacen a los políticos y a las empresas relacionadas con el maíz. La intervención gubernamental en los mercados de alimentos básicos es habitual en todo el mundo desde hace mucho tiempo, para bien o para mal[161]. A los gobiernos les resulta difícil no intervenir: todo el mundo compra o vende alimentos básicos, y esperan que el Estado garantice que el trato que obtienen es justo.

Intentar gestionar el mercado de alimentos es, en el mejor de los casos, una tarea casi imposible para los gobiernos, una tarea que suele salir bastante cara. A lo largo de los años, en gran parte de África meridional y oriental, la política de mercados alimentarios se ha convertido en un hervidero de ineficacia, corrupción y clientelismo.

En 1989 visité Tanzania, el vecino del norte de Malaui. Por aquel entonces era estudiante de doctorado y pensaba escribir mi tesis sobre estos mercados de alimentos. A los agricultores se les pagaba poco, pero los precios urbanos seguían siendo muy altos y los mercados estaban desabastecidos, características todas ellas relacionadas con un control ineficaz y corrupto de la comercialización del grano. En los años siguientes, la mayoría de los países vecinos de Malaui intentaron con más o menos éxito liberalizar sus mercados. En ningún lugar han llegado a ser perfectos, pero los comerciantes privados, grandes y pequeños, dominan ahora la comercialización de alimentos y los costes y las distorsiones de las agencias de comercialización gubernamentales se han reducido mucho. En países vecinos como Tanzania, Uganda y Zambia el maíz sigue siendo importante tanto económica como políticamente, pero es uno de tantos. No es de extrañar que me escandalizara cuando décadas

después comprobé que prácticamente nada había cambiado en Malaui[162].

Las agencias gubernamentales de Malaui tienen la tarea de garantizar un suministro suficiente de maíz y ofrecer a agricultores y consumidores precios decentes y estables, complementando el Programa de Subvenciones a los Insumos Agrícolas[163]. Y, sin embargo, los precios de los alimentos del país siguen siendo de los más inestables de África[164]. De hecho, Malaui solicitó ayuda alimentaria u otro tipo de asistencia humanitaria de 2013 a 2016, y de nuevo más recientemente. Esa situación me llevó otra vez a Malaui en 2015, deseoso de llegar al fondo de los problemas y animado por el ministro de Finanzas, el respetado economista Goodall Gondwe.

Gondwe sabía que la política de maíz del país era cada vez menos asequible, pero le preocupaban las repercusiones en la inseguridad alimentaria si los organismos gubernamentales dejaban de intervenir en los mercados del maíz.

Según cuentan, las inclemencias del tiempo en Malaui son la causa de esta inseguridad alimentaria. De hecho, la sequía y las inundaciones son bastante frecuentes. Mientras tanto, la opinión generalizada es que los mercados de alimentos funcionan mal o, en el mejor de los casos, están dirigidos por especuladores, por lo que el Gobierno debe acudir al rescate de los consumidores y los productores pobres. Las agencias gubernamentales compran maíz en el país y en el extranjero, pagando bien a los agricultores malauíes pero vendiéndolo a los consumidores a precios bajos y estables. Sin embargo, subvencionar a consumidores y productores es caro, y consume lo que queda del presupuesto agrícola una vez distribuidas las subvenciones a los insumos que conlleva el Programa de Subvención a los Insumos Agrícolas.

Una vez que se profundiza un poco, queda claro, como han demostrado numerosas investigaciones, que esta versión de la narrativa de la seguridad alimentaria de Malaui es útil para los políticos, pero es falsa. De hecho, la política de maíz del país es un caos deliberado. Hay tres factores en juego. En primer lugar, desde el punto de vista de los productores, la incertidumbre política agrava los riesgos climáticos. En la práctica, los precios no se mantienen a un nivel decente y los agricultores no pueden hacer planes

basándose en los precios anunciados de antemano porque rara vez se cumplen. Una de las agencias gubernamentales puede comprar grano durante algún tiempo, pero luego se queda sin dinero y deja de comprar. Antes, cuando las cosechas eran buenas, los precios podían caer incluso por debajo de los de los países vecinos porque se imponían regularmente prohibiciones a la exportación[165].

En segundo lugar, los precios, tanto para los consumidores como para los productores, se ven afectados por las tácticas sorpresa de los organismos gubernamentales, que tienden a reducir inesperadamente los suministros en determinados lugares, pero no sobre la base de ningún detonante objetivo más allá de la conveniencia política de mejorar las posibilidades electorales del favorito de un partido o de ajustar cuentas con comerciantes privados. Durante un tiempo, los precios al consumo pueden mantenerse bajos gracias a las rebajas, pero luego se permite que vuelvan a dispararse.

En tercer lugar, Malaui apenas cuenta con un clima productivo para la inversión en comercio y almacenamiento por parte de comerciantes privados. ¿Por qué habrían de hacerlo? Si los comerciantes compran grano para almacenarlo y venderlo más tarde, pueden encontrarse de repente con un precio muy inferior a sus costes de compra y almacenamiento. De hecho, la investigación ha demostrado que Malaui tiene la mayor variabilidad estacional medida en los precios de los alimentos de todo el continente, es decir, la diferencia de precios justo después de la cosecha y más adelante es la más alta de África[166]. El Gobierno a menudo justifica sus amplias intervenciones calificando a los comerciantes privados de especuladores. Sin embargo, es cómplice al crear una situación en la que los comerciantes legítimos se convierten en especuladores al tener que intentar adivinar lo que hará el Gobierno. Además, ha hecho de Malaui un país mucho más inseguro alimentariamente de lo que debería al acabar con toda la inversión del sector privado en comercio y almacenamiento competitivos a cualquier escala, sin ofrecer buenos precios a consumidores y productores. Mientras tanto, el Gobierno ha forzado una mayor dependencia de la ayuda humanitaria, al tiempo que malgasta ingentes recursos fiscales en costosas importaciones. Sin embargo, un pequeño grupo de actores parece obtener pingües beneficios,

probablemente aprovechando sus conexiones con el sistema a través del fraude en las adquisiciones. Por ejemplo, las licitaciones de importación se publican con poca antelación, pero los comerciantes conectados son avisados con mucha antelación por personas con información privilegiada, de modo que solo ellos pueden cumplir los pedidos a tiempo en los países vecinos, con grandes ganancias.

En 2015, el ministro de Finanzas me pidió que escribiera un análisis del problema de la seguridad alimentaria de Malaui y le ofreciera ideas concretas sobre lo que podría cambiarse para que pudiera llevarlas a su gabinete —aunque dudo que nada de lo que le dijera fuera nuevo para él—. Me pidieron que consiguiera la colaboración del ministro de Agricultura, que se encargaría de ello. Por último acordamos que, como el *cashgate* estaba en pleno apogeo, sería útil añadir un punto de vista sobre los riesgos de fraude en la contratación pública y algunas propuestas de reforma.

Tras un intercambio de correspondencia, a principios de 2017 me reuní con el ministro de Agricultura, George Chaponda, que aceptó mis propuestas. Reformarían el actual sistema *ad hoc* para convertirlo en uno basado en normas. Incluiría precios decentes para el productor, un compromiso con la estabilidad del consumidor dentro de una amplia gama de precios en la vecindad, incentivos para los comerciantes y el almacenamiento privado y el fin de los juegos de la contratación pública. Todo ello con el ánimo de crear más transparencia, certidumbre y asequibilidad. Yo no era el único que había hecho tales sugerencias[167], pero pensé que el ministro al menos había escuchado y se había comprometido. El siguiente paso era proponérselo al Gobierno.

Unas semanas más tarde, el ministro Chaponda fue destituido. Seis meses después, fue detenido y se encontraron bolsas de basura llenas de divisas en su casa[168]. Su presunto delito: fraude en la compra de maíz. Los documentos judiciales sugieren que estaba confabulado con una empresa que importaba maíz desde Zambia en 2016, utilizando exactamente las mismas tácticas que yo había descrito en mi análisis[169]. El recuerdo de mis conversaciones con él sobre el tema, tratando de explicarle cómo funcionaba el fraude en las adquisiciones, todavía me estremece. Mientras tanto, nadie muestra ninguna

urgencia por intentar llevar a cabo siquiera las reformas más básicas del sistema que la mayoría de los vecinos de Malaui emprendieron hace décadas.

Este caso de corrupción en Malaui solo merece ser mencionado por su escasa sofisticación. Lo peor es que el daño más importante para las personas y sus medios de vida lo infligieron políticas totalmente legales, aunque también terribles, en el mercado del maíz. No se trata de ignorancia. Estoy bastante seguro de que todos los implicados eran conscientes de los costes que suponía para la economía y la población una mala gestión económica de este tipo. Y sin embargo, durante ese período me reuní con el vicepresidente Saulos Chilima, quien me dijo: "A partir de ahora será diferente". Sugirió que Malaui simplemente tenía que encontrar la manera de aplicar mejor las nuevas políticas que se estaban diseñando: "Era solo una cuestión de recursos humanos", añadió, y el DFID debería ayudar a formar a sus funcionarios. La "falta de disciplina" de los malauíes era la culpable del sistema corrupto, concluyó.

Pero no se trata de una cuestión de capacitación, la solución favorita de donantes y gobiernos de esta naturaleza. Ningún taller de formación cambiará esta situación. Sin duda, los problemas son mucho más profundos. Tras la intervención del Tribunal Supremo, hubo que repetir las elecciones presidenciales de 2019 en Malaui, en las que el candidato de la oposición, Lazarus Chakwera, ganó por abrumadora mayoría. Hizo alentadores ruidos de cambio, pero en su gabinete aparecieron muchas caras conocidas de épocas anteriores.

MALAUI NO ES SIERRA LEONA, PERO ESO NO BASTA

En Malaui, la política se ha reducido a un juego de acciones distributivas muy básicas. Ya se trate de puestos de trabajo para los enchufados, de ventajas a medida para determinados empresarios o zonas, o de la política de raciones subvencionadas para circunscripciones o ciudades concretas, todo esto es significativo de que los políticos y el Estado intentan captar rentas para distribuirlas entre determinados grupos. En su juego de suma cero, tratan la economía como un activo fijo que hay que capturar y no como algo

que deba crecer, aunque solo sea para garantizar la posibilidad de mayores rentas y desarrollo en el futuro. En consecuencia, a veces parecen contentarse con succionar todo el potencial de la economía y del Estado.

Dicho esto, puede que Malaui no sea perfecto, pero hay quien sostiene que el vaso está medio lleno. Basta con mirar los indicadores de salud y saneamiento, que han ido bien y están a la par con los de algunos de los países vecinos más prósperos. Para mí, sin embargo, el vaso está medio vacío: este país es mucho más pobre de lo que debería.

En cualquier caso, Malaui no está fallando tanto como parece estar haciéndolo Sierra Leona. Por comparar, solo hay que fijarse en algunos de los requisitos necesarios para avanzar hacia un acuerdo para el desarrollo: paz y estabilidad, un pacto de élite que apoye el crecimiento y el desarrollo, y un Estado dispuesto y capaz de actuar para apoyar ambas cuestiones. Las puntuaciones de ambos países son bastante débiles, pero Sierra Leona es claramente más débil. En cuanto a la paz y la estabilidad, Sierra Leona puede ser estable en estos momentos, pero no ha disfrutado siquiera de dos décadas de paz. Malaui, a pesar de un contratiempo relativamente menor en los últimos años, es un país pacífico y estable. En cuanto a los acuerdos políticos y económicos, ambos Estados parecen fracasar porque sus élites empresariales, políticas y sociales se han mantenido convenientemente en un acuerdo que les sirve, pero que carece de un compromiso con el crecimiento y el desarrollo. No hay, pues, ningún acuerdo para el desarrollo. Por último, en términos de capacidad estatal, Sierra Leona ha fracasado claramente en su voluntad y capacidad de actuación, igual que en el desarrollo de servicios. Malaui seguramente podría haberlo hecho mejor, pero al menos sus servicios básicos de sanidad y educación parece que funcionan bastante bien, aunque gran parte de esto sea más atribuible al apoyo exterior que a la dedicación del Estado. En ambos países se han producido transiciones políticas en los últimos años. Julius Maada Bio en Sierra Leona y Lazarus Chakwera en Malaui declaran que desean seriamente el cambio. El tiempo dirá si pueden reconfigurar el pacto de élite. Espero que me sorprendan.

En el capítulo siguiente se verán otros tres países cuyas estructuras estatales se parecen al hipopótamo y que parecen avanzar hacia algo mucho

mejor. Incluso con todas sus imperfecciones, demuestran que es posible.

BIBLIOGRAFÍA

Africa Confidential (2013): "Shooting Triggers Reshuffle", *Africa Confidential*, 54(21), p. 9.

— (2016a): "Iron Man", *Africa Confidential*, 57(20), p. 12.

— (2016b): "Stuck at the Airport", *Africa Confidential*, 57(4), p. 12.

— (2016c): "Unending Flow of Cashgate", *Africa Confidential*, 57(16), pp. 4-6.

— (2017a): "Mutharika's Uncertain Future", *Africa Confidential*, 58(20), pp. 7-8.

— (2017b): "Mutharika's Woes Look Terminal", *Africa Confidential*, 58(6), pp. 10-11.

— (2018): "A Bridge Too Far", *Africa Confidential*, 59(18), p. 12.

— (2019): "Koroma's Record on Trial", *Africa Confidential*, 60(7), pp. 6-8.

— (2020): "Koroma Probe Risks Backlash", *Africa Confidential*, 60(21), pp. 10-11.

Banco Mundial (2025): *World Development Indicators*, Banco Mundial, https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037712.

Banik, D. y Chasukwa, M. (2019): "The Politics of Hunger in an SDG Era: Food Policy in Malawi", *Food Ethics*, 4, pp. 189-206.

Bratton, M. y van de Walle, N. (1994): "Neopatrimonial Regimes and Political Transitions in Africa", *World Politics*, 46(4), pp. 453-89.

Cheeseman, N.; Bertrand, E. y Husaini, S. (2019): *A Dictionary of African Politics*, Oxford, Oxford University Press.

Chinsinga, B. y Poulton, C. (2013): "Beyond Technocratic Debates: The Significance and Transience of Political Incentives in the Malawi Farm Input Subsidy Programme (FISP)", *Development Policy Review*, 32(2), pp. 123-50.

Chirwa, E. y Dorward, A. (2013): *Agricultural Input Subsidies: The Recent Malawi Experience*, Oxford, Oxford University Press.

Clapham, C. (ed.) (1985): *Private Patronage and Public Power*, Londres, Frances Pinter.

Clarke, D. J. y Dercon, S. (2016): *Dull Disasters? How Planning Ahead Will Make a Difference*, Oxford, Oxford University Press.

Crawford, G. (2000): *Foreign Aid and Political Reform: A Comparative Analysis of Democracy Assistance and Political Conditionality*, Nueva York, Palgrave.

Dabalan, A.; de la Fuente, A.; Goyal, A.; Karamba, W. y Tanaka, T. (2016): *Pathways to Prosperity in Rural Malawi*, Washington D. C., World Bank.

Denning, G.; Kabambe, P.; Sánchez, P.; Malik, A. *et al.* (2009): "Input Subsidies to Improve Smallholder Maize Productivity in Malawi: Toward an African Green Revolution", *PLOS Biology*, 7(1).

Dercon, S. y Gollin, D. (2014): "Agriculture in African Development: Theories and Strategies", *Annual Review of Resource Economics*, 6, pp. 471-492.

Dorward, A.; Chirwa, E.; Kelly, V.; Jaynem, T.; Slater, R. y Boughton, D. (2008): *Evaluation of the 2006/2007 Agricultural Input Supply Programme, Malawi*, Food Security Collaborative Working Paper, 97143, Department of Agricultural, Food, and Resource Economics, Michigan State University.

DuBois, M.; Wake, C.; Sturridge, S. y Bennett, C. (2015): *The Ebola Response in West Africa: Exposing the Politics and Culture of International Aid*, HPG Working Paper, Londres, ODI.

Ejeta, G. (2010): "African Green Revolution Needn't Be a Mirage", *Science*, 327(5967): pp. 831-832.

Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO) (2019): *Production / Crops and livestock products - Metadata*, Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), http://www.fao.org/faostat/en/#data/QC/.

Gilbert, C. L.; Christiaensen, L. y Kaminski, J. (2017): "Food Price Seasonality in Africa: Measurement and Extent", *Food Policy*, 67, pp. 119-132.

Global Fund (2015): "Investigation Report of the Global Fund Grants to Sierra Leone", *Office of the Inspector General*, Global Fund, Geneva.

Harrigan, J. (2003): "U-Turns and Full Circles: Two Decades of Agricultural Reform in Malawi 1981–2000", *World Development*, 31(5), pp. 847-863.

Jayne, T. S. (2012): "Managing Food Price Instability in East and Southern Africa", *Global Food Security*, 1(2) pp. 143-149.

Jayne, T. S. y Rashid, S. (2013): "Input Subsidy Programs in Sub-Saharan Africa: A Synthesis of Recent Evidence", *Agricultural Economics*, 44, pp. 547-562.

McArthur, J. W. y McCord, G. C. (2017): "Fertilizing Growth: Agricultural Inputs and Their Effects in Economic Development", *Journal of Development Economics*, 127 pp. 133-152.

Messina, J.; Peter, B. y Snapp, S. (2017): "Re-evaluating the Malawian Farm Input Subsidy Programme", *Nature Plants*, 3(17013).

Ochieng, D. O.; Botha, R. y Baulch, B. (2019): *Structure, Conduct and Performance of Maize Markets in Malawi*, MaSSP Working Paper, 29, Lilongüe, Malaui, International Food Policy Research Institute.

Pieterse, P. y Lodge, T. (2015): "When Free Healthcare Is Not Free: Corruption and Mistrust in Sierra Leone's Primary Healthcare System Immediately Prior to the Ebola Outbreak", *International Health*, 7(6), pp. 400-404.

Quiñones, M. A.; Borlaug, N. E. y Dowswell, C. R. (1997): "A Fertilizer-Based Green Revolution for Africa" *Replenishing Soil Fertility in Africa*, 51, pp. 81-95.

Ricker-Gilbert, J. E. y Jayne, T. (2017): "Estimating the Enduring Effects of Fertilizer Subsidies on Commercial Fertilizer Demand and Maize Production: Panel Data Evidence from Malawi", *Journal of Agricultural Economics*, 68(1), pp. 70-97.

Rosling, H. (2016): *Innovations for Successful Societies* [entrevista], Princeton University, https://successfulsocieties.princeton.edu/interviews/hans-rosling.

Sachs, K. (2012): "How Malawi Fed Its Own People", *The New York Times*, https://lc.cx/h9fG11.

Said, J. y Singini, K. (2014): *The Political Economy Determinants of Economic Growth in Malawi*, Working Paper Series, Global Development Institute, University of Manchester.

CAPÍTULO 6

KENIA, UGANDA Y GHANA. ¿LISTOS PARA DESPEGAR?

Era el 30 de diciembre de 2007, en Nairobi, Kenia. El presidente Mwai Kibaki acababa de jurar apresuradamente en el Parlamento su segundo mandato. El Parlamento, sin embargo, no era muy solemne; el personal y los periodistas corrían de un lado a otro mientras él hablaba. Los primeros pronósticos electorales apuntaban a otro resultado pero, a falta de publicar el recuento oficial, la Comisión Electoral declaró unos minutos antes a Kibaki como vencedor de las elecciones presidenciales celebradas tres días antes. Mientras tanto, se podía ver humo saliendo de los suburbios de Mathare y Kibera, donde partidarios del candidato opositor Raila Odinga, de la etnia luo y de otros grupos, atacaban a partidarios del presidente, de la etnia kikuyu. En los disturbios, asesinatos y saqueos que continuaron durante semanas en todo el país murieron unas 1.300 personas. Y antes de que se restableciera la paz se infligieron muchos daños no solo a la propiedad, sino también a la reputación de Kenia como destino estable de negocios en África.

Las tensiones étnicas eran de esperar, a pesar de que la economía había funcionado considerablemente mejor durante el primer quinquenio de Kibaki: el PIB per cápita había crecido una media del 2,6% anual tras dos décadas de estancamiento. Con este resultado en mente, decidí aprovechar estas elecciones para estudiar cómo el voto puede equilibrar las etnias y los resultados económicos. Mi equipo recopiló datos en todo el país en las semanas previas a las elecciones[170].

Al igual que todos los sondeos de opinión, los datos de nuestra encuesta mostraban, al contrario que los resultados finales, que Raila Odinga vencería convincentemente al actual presidente[171]. Nuestros datos también revelaban

que tres cuartas partes de la población votarían siguiendo estrictamente criterios étnicos. Así, los kikuyu y los meru votaron a Kibaki, y los luo, los kalenjin y la mayoría de los luhya votaron a Odinga. Del mismo modo, otros grupos se alinearon detrás de sus candidatos. No se trataba de que los pobres no comprendieran la importancia de votar para su subsistencia porque, de hecho, los ricos y la población con estudios también votaron según los mismos criterios. En realidad, la actuación del presidente no importaba. La mayoría de los votantes dieron a Kibaki índices de aprobación positivos en la gestión económica y gubernamental de su mandato, pero la preferencia étnica dominó todas las votaciones.

La crisis no se resolvió hasta que la violencia ocupó los titulares de todo el mundo durante semanas. Al final, la mediación y la atención internacional de alto nivel pusieron fin al estancamiento y a la violencia[172]. A finales de febrero, Kibaki y Odinga habían llegado a un acuerdo[173], pero las disputas continuaron hasta que en abril se llegó a un acuerdo por el que Kibaki sería presidente y Odinga primer ministro, y el Gobierno estaría compuesto por representantes de los principales partidos. Mientras tanto, ningún alto dirigente tuvo que rendir cuentas por su papel en la incitación a la violencia, por muy difícil que fuera negar su implicación. El Tribunal Penal Internacional de La Haya presentó cargos contra seis políticos de muy alto rango, pero al cabo de unos años se retiraron los cargos, incluidos los de Uhuru Kenyatta, actual presidente kikuyu de Kenia, y William Ruto, su vicepresidente kalenjin.

La crisis electoral ocurrida entre 2007 y 2008 en Kenia estalló con ese tipo de violencia étnica que tan a menudo se identifica con África. En realidad, la política de muchos países africanos tiene una fuerte dimensión étnica. Sus raíces no son simplemente odio o agravios ciegos y profundamente arraigados, como si la etnicidad fuera una identidad asentada desde hace mucho tiempo. Más bien, se trata en gran medida de una construcción social, explotada históricamente por la dominación colonial, así como por los políticos actuales[174]. Los datos lo confirman. En estudios sobre países africanos, la proporción de personas que se identifican por su grupo étnico antes que por su clase o religión suele ser —solamente— un tercio, un dato

sustancialmente mayor en época de elecciones[175].

En Kenia, así como en toda África y también en otros lugares, la etnicidad se explota para obtener poder político. Sin embargo, para ser creíble como estrategia, requiere encontrar formas de recompensar a quienes le dan su apoyo, es así como el clientelismo basado en la etnia se convierte en la orden del día. En Kenia, el clientelismo ha tenido un gran coste desde la independencia. A pesar de todas las ventajas de su situación y de las oportunidades que ofrecía en el momento de la independencia, Kenia ha obtenido resultados insuficientes en materia de crecimiento y desarrollo. De hecho, el Estado y los que se apoderaron de él se sirvieron a sí mismos y a pequeños grupos de su propia etnia mucho más que al pueblo en general, por lo que la eficacia del Estado se ha visto comprometida. Este capítulo examina más de cerca no solo a Kenia, sino también a Uganda y Ghana, países que también han luchado en ocasiones por alcanzar el acuerdo político necesario para la paz y la estabilidad, y en los que el favoritismo, el patrocinio y el clientelismo, basados al menos en parte en la política étnica, han prevalecido durante gran parte de las últimas décadas. Pero el panorama que se dibuja no es sombrío, porque se puede decir mucho positivo sobre lo que se ha conseguido y sobre las oportunidades que quedan por delante. Por lo tanto, no se trata solo de una historia de fracasos, como lo fueron las historias de Malaui y Sierra Leona del capítulo anterior, sino también de una historia de oportunidades, una historia sobre cómo es posible el cambio.

KENIA: ¿POR FIN LLEGA LA OPORTUNIDAD PERDIDA?

Con un crecimiento medio anual de alrededor del 1,5% per cápita, los resultados económicos de Kenia desde su independencia en 1964 solo pueden calificarse como mediocres. El país tuvo un buen comienzo, con un crecimiento anual relativamente sólido de más del 3% per cápita de media hasta 1980. Sin embargo, a ese período le siguió uno económicamente oscuro que duró más de dos décadas, en las que la economía se contrajo por término medio. En la última década, el crecimiento ha vuelto a situarse en torno al 3% per cápita anual de media. La pobreza y otros indicadores de privación

aumentaron durante estas décadas de estancamiento, aunque en los dos últimos decenios se han registrado considerables mejoras[176]. Sin embargo, más de un tercio de la población sigue viviendo en la pobreza extrema, a pesar de que Kenia es uno de los países de la región con mejores resultados en sanidad y educación.

A pesar de sus décadas de estancamiento económico, sería injusto calificar los resultados de Kenia de fracaso excepcional durante ese período si se compara con el África subsahariana en su conjunto o con países vecinos como Tanzania, Sudán, Uganda y Etiopía[177]. En realidad, siempre pareció tener más potencial. Se había independizado con niveles de PIB no muy diferentes de los de países como Tailandia e Indonesia, e incluso en 1980 su situación era mucho mejor que la de Vietnam. Además, gozaba de una situación costera que le permitía dar servicio a los países vecinos a través de su puerto y su red ferroviaria y de carreteras. Ha mantenido un sector privado dinámico con fuertes vínculos con Asia y una economía que ha permanecido relativamente abierta y orientada al mercado[178]. Y, en menor medida que otros países, no se había visto afectada por una mala política de inspiración ideológica, como en Tanzania, ni por conflictos, como en Etiopía o Uganda.

LA POLÍTICA ÉTNICA COMO REHÉN DEL DESARROLLO

La etnopolítica ha socavado gravemente el potencial económico y de desarrollo de Kenia desde la independencia. Poco después de la independencia, el presidente Jomo Kenyatta consolidó su poder en el ejecutivo y lo convirtió en una fuente de clientelismo en la función pública y las empresas estatales, principalmente para su propia base de apoyo kikuyu. Tras su muerte en 1978, el poder pasó a su vicepresidente, Daniel arap Moi, que se convirtió en un líder autocrático hasta que fue derrotado por Kibaki en 2002. Dado que los intereses de los kikuyu residían en las exportaciones agrícolas, el crecimiento económico se había mantenido saludable hasta el ascenso de Moi. Moi pertenecía a la etnia kalenjin, un grupo más pobre que dependía de la producción de cultivos alimentarios, y esto influyó claramente en los esfuerzos de Moi en los años ochenta por promover la producción de

alimentos a expensas de los intereses de las exportaciones agrícolas para favorecer a su propia tribu[179]. Mientras tanto, a pesar de unas capacidades manufactureras[180] bastante sólidas y vinculadas a empresas, en propiedad de familias asiáticas que se habían asentado décadas antes, ambos líderes socavaron su surgimiento porque el progreso económico fuera de su control podría haber alterado su propio juego político, dejando a los intereses asiáticos centrados principalmente en el comercio[181]. No es de extrañar, por tanto, que cuando se reprimen los posibles motores del crecimiento, el crecimiento económico también se vea sofocado.

La forma más visible en que la política socavó el desarrollo fueron los interminables escándalos de corrupción, probablemente solo las orejas de hipopótamo de las formas en que el Estado enriquecía sistemáticamente a los ricos. En este sentido, habría que destacar dos escándalos de corrupción.

Uno de ellos fue el escándalo Goldenberg. En su afán por hacerse con divisas extranjeras, en la década de 1990 el gobierno keniano ofreció incentivos para vender oro en el mercado internacional a través de un plan gubernamental en lugar de hacerlo mediante contrabando. Pagaría una enorme prima en moneda local por dichas exportaciones de oro, ofreciendo un tipo de cambio que era un tercio mejor que el oficial. Este tipo de planes no son infrecuentes en otros países, se suelen llevar a cabo para desalentar el contrabando desde las minas de oro locales, pero Kenia no tiene mucho oro que extraer por sí misma. En lugar de ello, se introdujeron en Kenia grandes cantidades de oro de contrabando desde Zaire (actual República Democrática del Congo), claramente con el apoyo de poderosas figuras políticas, para beneficiarse ilegalmente del plan de subvenciones. Los acusados posteriormente de estar implicados eran en su mayoría familiares y amigos del presidente Moi, así como rivales políticos, todos los cuales se embolsaron muchos millones de dólares entre todos.

El segundo caso, el escándalo de Anglo Leasing de 1997, fue un fraude de contratación más clásico en torno a un contrato de impresión de pasaportes en el que estaban implicados políticos y funcionarios de muy alto nivel. Una empresa británica pagó millones de dólares en sobornos para conseguir el contrato, derrotando así una oferta mucho más competitiva de una empresa

francesa.

Los escándalos de corrupción vienen a la mente en cualquier contemplación de la naturaleza de la política keniana. Su magnitud refleja un acuerdo político sobre la utilización del Estado con fines lucrativos. La política étnica añade otra dimensión: el poder de controlar el Estado se deriva del clientelismo étnico, es decir, de la entrega a la tribu. Esta forma de política redistributiva conduce entonces a una mala asignación: los recursos no se gastan donde más se necesitan o donde su rendimiento en beneficio del desarrollo es mayor. En su lugar, los recursos se asignan según las preferencias de la base que otorga un apoyo político. En pocos otros países en vías de desarrollo hay pruebas tan claras de hasta qué punto los recursos públicos fluyen desproporcionadamente en función de criterios étnicos, como el gasto en infraestructuras viarias o en educación[182].

DESPUÉS DE 2010: ¿AHORA LE TOCA COMER A TODO EL MUNDO?

"Es la impunidad lo que hace retroceder a Kenia". Con voz potente, John Githongo miró fijamente a las cámaras. Era mayo de 2008 y hablaba en un debate público en una pequeña sala de conferencias de Nairobi. Yo estaba en el mismo panel, junto con otros colegas de Oxford, presentando nuestra investigación sobre la violencia electoral y los retos políticos. No había duda de por qué las cámaras estaban allí: para captar a Githongo, que acababa de regresar de su exilio en el Reino Unido. De 2003 a 2005, Githongo había sido Secretario Permanente de Gobernanza y Ética. Fue nombrado por el presidente Kibaki para luchar contra la corrupción, pero cuando investigó el escándalo de Anglo Leasing, se enfrentó a quien no debía y tuvo que abandonar Kenia temiendo por su vida.

La impunidad señalada por Githongo penetró en todos los aspectos del funcionamiento de la política en Kenia. Por ejemplo, no se castigó a ninguno de los políticos de alto rango implicados en los escándalos de corrupción de Goldenberg y Anglo Leasing, tampoco por la violencia electoral de 2008. La Corte Penal Internacional intentó incoar procesos, pero fue en vano. La impunidad se aplicó también a la mala gestión del Estado, plagada de

acuerdos fraudulentos con empresas vinculadas que mantuvieron a la nación mucho más pobre de lo que debería haber sido. En el título de su libro sobre los esfuerzos de Githongo para combatir la corrupción, *It Is Our Turn to Eat* (2009), Michela Wrong captó muy acertadamente las actitudes de los políticos a la hora de hacerse con el poder[183].

Unos años antes, había habido mucho más optimismo. Tras diez años de democracia multipartidista, aunque profundamente dividida, la oposición al presidente Daniel arap Moi consiguió unificarse en torno al exvicepresidente de Moi, Mwai Kibaki, como candidato a las elecciones presidenciales. Ganó de forma convincente como parte de una coalición formada por líderes con diferentes bases étnicas. Mientras tanto, existía la esperanza de que con la democracia llegaría una mayor rendición de cuentas, pero no fue así. La coalición no solo se deshizo unos años más tarde, sino que también sentó las bases para una mayor polarización de la competición política, al kikuyu Kibaki contra el luo Raila Odinga en 2007, lo que desembocó en violencia postelectoral.

Sin embargo, algunas cosas sí han cambiado desde entonces. En la última década y media se ha registrado un crecimiento económico más rápido que durante las cuatro décadas anteriores, aunque con mucha variabilidad a menudo ligada a ocasionales agitaciones políticas. El Gobierno actual, dirigido por Uhuru Kenyatta (hijo de Jomo Kenyatta) desde 2013, parece estar más interesado en la fabricación y en áreas de desarrollo como la sanidad y la seguridad alimentaria[184]. Sin embargo, cualquier optimismo debe moderarse porque la implementación nunca ha sido un punto fuerte del Estado keniano. Los resultados, por tanto, no son tan sorprendentes, pero siguen siendo mejores que antes: Kenia, al igual que el resto de África Oriental, está superando a la mayor parte del África subsahariana.

Y, sin embargo, a pesar del Estado y de la política —no gracias a ellos—, la economía de Kenia ha funcionado bien en los últimos años. Los datos apenas muestran una aceleración real del crecimiento y el desarrollo. Aunque la macroeconomía de Kenia se mantuvo bastante estable antes de la covid-19, apenas se están produciendo inversiones privadas o públicas[185], y el prometido impulso de la industria manufacturera y la transformación de la

economía no se están materializando[186], lo que exigiría de los políticos un horizonte a mucho más a largo plazo del que se ofrece actualmente. Del mismo modo, los avances en la reducción de la pobreza son lentos, y 18 millones de personas, o más de un tercio de la población, siguen viviendo en la pobreza extrema. No obstante, el potencial está ahí. Las infraestructuras y el capital humano de Kenia son de algo mejor calidad que los de la mayoría de sus vecinos[187]. Siempre que se sepa cómo operar en Kenia, hay muchas oportunidades, y sigue siendo la economía más dinámica entre sus vecinos de África Oriental[188].

Otro motivo de esperanza es que en 2010 se aprobó una nueva Constitución. Se trataba de un intento de cambiar, al menos en parte, algunos de los aspectos más despiadados de la política étnica devolviendo más competencias a los 47 condados de Kenia. Con la anterior centralización del poder en el ejecutivo, la competición política era una forma extrema de "el ganador se lo lleva todo". Con la descentralización, se controlan más recursos a nivel local, ya que al menos el 15% de los ingresos se destinan ahora a la prestación de servicios en condados. Este cambio ofrece la oportunidad de una política que se base más en los resultados, con una mayor responsabilidad a nivel local. Sin embargo, lo más probable es que primero descentralice el clientelismo: un político puede no conseguir el poder en las elecciones nacionales, pero mientras exista una base local, seguirá habiendo recursos que controlar y distribuir, a diferencia de lo que ocurría antes. Ahora, todos pueden comer[189].

¿Sacarán estos motivos de esperanza el aguijón de la política étnica? Evidentemente, no es equivalente a que surja un pacto de élite que promueva el crecimiento y el desarrollo. Algunos observadores sugieren que la política sigue utilizando las mismas reglas. Las elecciones presidenciales de 2017 fueron un ejemplo de ello. Quizá más pacíficas, pero no por ello menos agitadas, al final condujeron a la reelección de Kenyatta tras una repetición ordenada por el Tribunal Supremo[190]. Mientras escribo esto, la pugna por las elecciones de 2022 tiene todos los ingredientes de la polarización étnica[191]. Pero tengo más esperanzas de que las reglas del juego hayan empezado a cambiar: esta descentralización las ha afectado, cambiando los incentivos

subyacentes para participar en política. Permitir que todos coman es claramente caro, ya que hay que crear nuevos niveles de gestión y ejecución. Con el tiempo, sin embargo, puede tener lugar una competencia política más centrada en los resultados económicos y en el desarrollo[192]. En definitiva, espero que se den las condiciones para un pacto de élite que favorezca el crecimiento y el desarrollo.

Por ahora, la Casa de Estado, la residencia del presidente, sigue siendo un fortaleza en una colina que debe ser capturada por quienes no la controlan y mantenida bajo control a toda costa por el titular. Las estructuras estatales de Kenia siguen siendo neopatrimoniales, construidas sobre el patrocinio y el clientelismo, con la coexistencia de normas informales y estructuras formales. No está claro hasta qué punto el Estado es relevante; la economía parece funcionar bien sin y a pesar de la Casa del Estado. La Constitución de 2010 y la intervención del Tribunal Supremo en 2017 sugieren, sin embargo, que los optimistas como yo debemos tener esperanza, porque las normas formales pueden limitar los motores informales y personalizados del clientelismo que alimentan la inestabilidad, y promover un gobierno más eficaz a nivel nacional y local[193]. Algún día, las estrellas políticas podrían alinearse para hacer realidad el potencial de Kenia. Pero, por el momento, la naturaleza de la política keniana garantiza que el país siga siendo demasiado pobre y la vida de sus ciudadanos demasiado dura.

UGANDA: ¿DISMINUYE EL DESARROLLO DE LOS MANDATOS PRESIDENCIALES?

Si en Kenia los cambios formales de las reglas parecen haberse utilizado para encontrar formas de resolver las rivalidades étnicas y personales, en Uganda parecen haberse utilizado en gran medida para mantener al presidente en el poder el mayor tiempo posible. En ambos casos, pueden haber contribuido a la estabilidad. El presidente Yoweri Museveni llegó al poder en 1986, después de que sus fuerzas tomaran Kampala y pusieran fin a un régimen sangriento y a una guerra civil que habían hecho estragos desde 1981. A pesar de que los partidos opositores estaban prohibidos, se presentó y ganó

las elecciones en 1996, basándose en una nueva constitución que establecía tanto un límite de mandatos como un límite de edad. Consiguió anular ambos límites: el de dos mandatos en 2005 y el de edad en 2017.

Una política sensata condujo a un período crecimiento notablemente satisfactorio que comenzó en 1986. Podría reconocerse el mérito de Museveni por permitirlo, aunque no fue sin interés propio. Si en Kenia el cambio constitucional puede desalojar gradualmente el horizonte a corto plazo que implican el patronazgo y el clientelismo, en Uganda las maniobras políticas personales de Museveni han tenido un horizonte más a largo plazo, casi como si siempre hubiera tenido en mente seguir siendo presidente de por vida. A pesar del clientelismo persistente y de la cuestión de la legitimidad política de Museveni, este horizonte a más largo plazo ha favorecido el crecimiento y el desarrollo. Es posible que haya previsto la necesidad de una buena gestión económica y de crecimiento económico en vista del alto coste de la política.

Desde 1986, el progreso económico nunca ha sido espectacular, pero ha seguido siendo sólido en vista de la década precedente de conflicto y declive. De 1986 a 2019, la economía creció de forma persistente y con notable estabilidad, con una media del 2,7% per cápita anual. De 1986 a 2011, se alcanzó un crecimiento medio del 3,1% per cápita anual. En resumen, el PIB per cápita se duplicó en menos de un cuarto de siglo.

Los resultados en materia de desarrollo también han mejorado en Uganda. De hecho, aunque en 1990 uno de cada 10 niños nacidos vivos no sobreviviría más allá del año de edad —igualando la media del África subsahariana y mucho peor que en la vecina Kenia[194]—, Uganda superó al resto del continente y alcanzó a Kenia en 2018. Para entonces, uno de cada 30 niños no llegará a cumplir un año en Uganda, casi lo mismo que en Kenia, frente a uno de cada veinte en el África subsahariana. También se ha avanzado mucho en otros indicadores: la pobreza extrema se ha reducido en las dos últimas décadas, pasando de alrededor del 60% de la población a cerca del 40%. Aunque sigue siendo elevada, no deja de ser una mejora considerable[195]. No se trata de un rendimiento que eleve a un país a la categoría de éxito y, sin embargo, merece la pena destacarlo, sobre todo para poner de relieve cómo el progreso sigue siendo posible en un Estado

construido sobre el clientelismo.

EL COSTE DE LA POLÍTICA

Es una caricatura sugerir que gran parte de la política en África se reduce a la presencia de un "gran hombre", y que este saquee el Estado o, en raras ocasiones, se convierta en un líder ilustrado[196]. Aunque gran parte de la historia del presidente Museveni parezca girar en torno a ese "gran hombre", mantener el control del Estado es, en la práctica, un duro trabajo para él y su entorno.

Tras 35 años en el poder, Museveni sigue siendo un líder popular. Ha sido elegido seis veces, primero en 1996 y luego en 2001, durante los días de la democracia sin partidos, cuando los candidatos podían presentarse pero no se podían crear partidos que desafiaran el mandato del Movimiento Nacional de Resistencia (NRM) del presidente. Sin embargo, desde 2015, los partidos también pueden apoyar a los candidatos presidenciales. Aun así, Museveni ha ganado por amplias mayorías.

Museveni no deja nada al azar cuando se trata de salir elegido, pero llenar las urnas no es su estilo. Además, él y sus partidarios han puesto mucho empeño en desbaratar la política de la oposición, recurriendo al acoso violento, las detenciones, las restricciones legales y otros medios para impedir que los líderes de la oposición construyan una maquinaria de partido y una base amplia. No obstante, sería un error describir a Uganda simplemente como un Estado profundamente represivo. El debate público ha seguido siendo relativamente abierto, con libertad de expresión. Para el presidente, la construcción de un amplio apoyo popular sigue siendo un asunto importante.

Las habilidades políticas de Museveni parecen haberse puesto mucho más a prueba a la hora de mantener unido a su propio movimiento, el NRM. Uno de sus puntos fuertes es su enfoque de "gran carpa" en la que reúne a élites empresariales y políticas de diversos orígenes regionales y étnicos. Pero mantener el espectáculo durante décadas y garantizar que Museveni sea el líder indiscutible ha resultado caro. Gracias a un liderazgo del NRM con

muchas filtraciones y a una prensa bastante abierta, ahora se sabe mucho más sobre el coste de la política en Uganda. Por ejemplo, los diputados, a pesar de ser elegidos por él, parecen esperar un pago por sus votos en apoyo de las políticas del presidente. Al parecer, se les pagó 3.000 dólares a cada uno por votar a favor de ampliar el límite del mandato presidencial en 2005, casi 2.000 dólares más por votar a favor de un polémico proyecto de ley sobre matrimonio y divorcio en 2013, y al menos 5.000 dólares (algunos han sugerido que 30.000 dólares) para impedir que un exprimer ministro disputara a Museveni el liderazgo del NRM en 2015. Al parecer, el precio para eliminar el límite de edad presidencial fue de hasta 80.000 dólares por diputado[197]. Mientras tanto, reunir los votos necesarios para las elecciones también es caro: se gastaron decenas de millones solo en la campaña, y se pagó mucho más para movilizar a los organizadores locales del NRM[198].

Dada la percepción habitual de la política africana, hay algo notable en todo esto. Ya que Museveni controla totalmente los servicios de seguridad del país, podría haber recurrido a formas mucho más represivas de ejercer el poder. El acuerdo político que ha alcanzado también implica un considerable comportamiento de búsqueda de legitimidad al seguir (algunas) normas y, sobre todo, al buscar la aprobación popular.

Para que esto funcionara políticamente como un pacto de élite, se necesitaba un acuerdo económico con un horizonte a largo plazo, un acuerdo económico que garantizara la disponibilidad de recursos para pagar el creciente coste de la política dentro del movimiento de Museveni y para que la gente siguiera votándole[199]. Y aquí es donde entran en juego el crecimiento y el desarrollo, no como parte de un acuerdo de desarrollo en toda regla, pero sí con aspectos que, en el mejor de los casos, podrían haber contribuido a su éxito. A continuación se explica cómo conseguirlo.

EL PAPEL DE LA GESTIÓN ECONÓMICA

Emmanuel Tumusiime-Mutebile, el imponente gobernador del Banco Central de Uganda, hablaba en voz baja. Era 2015 y conversábamos sobre las finanzas públicas del país, que, como siempre, eran algo precarias. Le dije

que me llamaba la atención la cautela con la que el Ministerio de Finanzas se ocupaba del gasto público, a pesar de que hacía una década que se había descubierto petróleo y el país se estaba aproximando a acuerdos de producción real. Dijo que el gobierno no podía limitarse a dar por sentado que el petróleo fluiría pronto. Mientras tanto, para evitar el descarrilamiento de la economía, "tendremos que dejar algo de dinero al presidente para el año que viene".

Se avecinaban elecciones en 2016 y el presidente quería gastar libremente, aunque estaba absolutamente claro que las ganaría. Mutebile quería evitar a toda costa lo ocurrido en el período electoral de 2011, cuando se produjo una explosión del gasto, financiada por su Banco Central, esencialmente mediante la impresión de dinero. La crisis resultante provocó la mayor tasa de inflación en décadas y otros desequilibrios económicos. De hecho, solo un año antes de nuestra reunión, Mutebile había reprendido públicamente al presidente por haberle obligado a ello[200]. Solo podía hacerlo porque el presidente le debía mucho.

Mutebile formó parte de un pequeño grupo de excelentes tecnócratas y funcionarios que hicieron posible el crecimiento y el desarrollo de Uganda. Funcionario de carrera y economista, llegó a ser el máximo responsable del Ministerio de Finanzas en 1992, antes de convertirse en gobernador del Banco Central en 2001. Junto con otros pocos, contribuyó decisivamente a promulgar políticas macroeconómicas sólidas cuando más importaba, en la década de 1990. Con el retorno de la seguridad, este grupo estabilizó la inflación y redujo los impuestos a la exportación y otras distorsiones perjudiciales de los precios, creando así un entorno favorable al mercado y a la inversión[201]. También reforzaron la influencia y la reputación de los ministerios clave implicados en el crecimiento y el desarrollo, desde el Banco Central hasta el Ministerio de Hacienda, ofreciendo así un valioso factor de contención en el sector público y evitando descarrilamientos[202]. El hecho de que esto se haya mantenido, con baches ocasionales en el camino, es notable.

Desde la década de 1990, la vía elegida para lograr una economía en crecimiento ha sido un fuerte compromiso por la asignación de recursos a través del mercado, es decir, sin impuestos comerciales ni licencias

interminables y sin una amplia intervención gubernamental. Este compromiso ha eliminado al menos algunas distorsiones basadas en el clientelismo que todavía se observan, por ejemplo, en Malaui. En general, la política económica de Uganda se sostiene firmemente en el *laissez-faire*, permitiendo que los mercados liberalizados proporcionen incentivos y otorgando al Estado un papel limitado en la economía. "Museveni es el último creyente en el Consenso de Washington", me dijo el representante del Fondo Monetario Internacional, sorprendentemente consternado por la postura de Museveni[203].

Este enfoque del crecimiento ha resultado bastante acertado. Desde sus días como economía de conflicto saqueada por el desgobierno, Uganda ha sido capaz de atraer gradualmente muchas inversiones nuevas en muchos sectores, incluido el capital extranjero a través de las numerosas empresas familiares asiáticas con vínculos históricos con el país y la región. Un inventario de subsectores con potencial de crecimiento descubrió nuevos productos de exportación, como el pescado y las flores cortadas, así como inversiones en plásticos y productos metálicos[204]. La ciudad septentrional de Lira, por ejemplo, situada en una región antaño atrasada y abandonada que arrastraba las cicatrices del conflicto, es ahora una zona bastante dinámica con inversiones prometedoras de pequeñas y medianas empresas en la transformación agrícola y las cadenas de valor. Muchas de estas empresas nuevas o en expansión apoyan de buen grado al NRM de Museveni con recursos financieros, pero hay pocos indicios de que se les intimide para que lo hagan[205]. Es un gran matrimonio de conveniencia.

El descubrimiento de importantes reservas de petróleo hace poco más de una década tampoco ha desbaratado el enfoque gubernamental del crecimiento. En lugar de orientarse hacia la exploración y sacar dinero rápidamente para comprar a sus compinches, el presidente asignó a algunos de sus mejores funcionarios a negociar un buen acuerdo para Uganda con las empresas francesas, británicas y chinas pertinentes. Aunque se tardó mucho más de lo esperado en exportar el petróleo y en que fluyeran los ingresos, la mayoría coincide en que los funcionarios ugandeses merecen un reconocimiento por haber evitado en su mayor parte lo que tan a menudo se ha observado en otros países: que los descubrimientos de recursos naturales

desemboquen en bonanzas de gasto y corrupción[206].

Uganda no es hoy, ni mucho menos, un éxito del desarrollo, pero ha recorrido un largo camino. A principios de la década de 1980, con la agitación política y el conflicto haciendo estragos, pocos habrían pensado que tal progreso fuera posible. Sigue siendo un país con una corrupción endémica ligada al clientelismo y una política cara y excluyente. El crecimiento económico ha sido razonablemente bueno y los indicadores de desarrollo han mejorado, aunque no tanto como cabía esperar. No obstante, es posible que surja en algunos lugares un horizonte político a largo plazo que favorezca el crecimiento y el desarrollo, incluso dentro de la política y los acuerdos económicos que también se centran en las rentas y en mantener el control político.

GHANA: ¿ÉXITO DEL DESARROLLO?

"Es la primera vez que veo a mi marido cocinar". Sus otras dos esposas se rieron a carcajadas cuando la esposa mayor de Ibrahim nos gritó esto. Ibrahim soltó una risita cuando tradujo su comentario mientras los tres nos esforzábamos por cocinar la calabaza, nuestro regalo para ellos, en la gran olla sobre el fuego abierto en la zona dedicada a la cocina, en el patio. Viajaba por el norte de Ghana con un colega del DFID, en 2012, y nos alojábamos en la modesta casa de su viejo amigo Ibrahim en Gupanarigu, un pueblo no muy lejos de Tamale, la capital del norte de Ghana.

Además de ser agricultor, Ibrahim trabajaba duro haciendo muchas chapuzas, entre ellas poner en práctica el inglés que había aprendido en la escuela y su encanto personal. Pagaba la educación secundaria de sus hijos, su teléfono y la bonita ropa de colores que vestía su familia. Sin duda, la vida de sus hijos era mucho mejor que la que sus padres pudieron ofrecerle a él. Vivía en una de las zonas más pobres de Ghana, más alejada de las ciudades acomodadas del sur y con uno de los climas más duros. Sin embargo, muchas cosas habían mejorado. A pesar de no haber conseguido plaza en un curso de magisterio y de haber sido rechazado para un puesto gubernamental en gestión de emergencias, Ibrahim no ha permitido que su ambición se vea

frenada. Puede que aún le aguarden algunos progresos más, ya que fue elegido por méritos propios para ser el organizador local del Nuevo Partido Patriótico (NPP), que obtuvo el poder en las elecciones de 2016 y lo conservó en 2020.

En las dos últimas décadas, Ghana ha empezado a cumplir la promesa que había hecho en el momento de su independencia. El héroe de la independencia, Kwame Nkrumah, fue mejor estratega político que economista. Su búsqueda de una industrialización rápida y de una agricultura estatal fracasó y, cuando fue destituido por un golpe de Estado en 1966, la economía se había contraído considerablemente. En 1983, el PIB per cápita era un tercio inferior al de 1960. De hecho, habría que esperar hasta bien entrado el siglo XXI para que el PIB per cápita recuperara los niveles cercanos a la independencia[207].

El cambio desde 1983 ha sido notable, pero no espectacular. Sería justo decir que Ghana fue la primera economía africana en estrellarse, sin embargo, consiguió dar la vuelta a su economía antes que la mayoría. Hasta aproximadamente el año 2007 registró unas tasas de crecimiento inicialmente modestas y algo decepcionantes de alrededor del 2% per cápita. En la última década, se ha acelerado hasta alcanzar un nivel mucho más sólido: el 4,3% per cápita, ayudado en parte, aunque no exclusivamente, por las rentas derivadas de la puesta en marcha de la exploración de petróleo y gas.

El crecimiento de Ghana ha permitido reducir considerablemente la pobreza. De hecho, los datos sobre pobreza extrema sugieren que Ghana lo ha hecho mucho mejor que Kenia. En la década de 1990, las tasas eran bastante similares. Entre 2015 y 2016, la tasa de pobreza de Kenia seguía siendo alta, en torno a un tercio de la población, mientras que el nivel de Ghana alcanzaba el 13% de la población[208]. Cuando se trata de indicadores no monetarios, como en salud y educación, Kenia y Ghana se encuentran en niveles similares, mostrando ambos un progreso considerable en las últimas décadas.

No obstante, hay razones para considerar que Ghana tiene más éxito ahora que Kenia, y no solo por las tasas de crecimiento económico de la última década. Más importante aún es la capacidad de Ghana para encontrar un

modelo político que no esté tan condicionado por el origen étnico —o incluso el clientelismo— y que muestre signos de una política más basada en los resultados. Ghana ha encontrado un modelo económico a la altura de sus circunstancias. Y aunque sigue habiendo mucho mecenazgo, corrupción e ineficacia en el funcionamiento del Estado, es posible que este se ajuste cada vez más a un acuerdo para el desarrollo.

UNA DEMOCRACIA VOLUBLE

Desde la década de 1960 hasta la de 1980, con la Guerra Fría como telón de fondo, un gran número de países africanos se convirtieron en Estados unipartidistas o sucumbieron a regímenes militares. Los conflictos y la inestabilidad política eran habituales. La mayoría de las economías también se hundieron en los ochenta y aumentó la presión en favor de la democracia multipartidista, sobre todo con la desaparición de la Unión Soviética.

Ghana experimentó todo esto mucho antes que la mayoría. El Estado unipartidista de Nkrumah se derrumbó en 1966 como consecuencia de un golpe militar, y le siguieron muchos disturbios. Otro golpe militar de Jerry Rawlings en diciembre de 1981 instauró un gobierno militar y estabilizó la política. En 1992 se restableció la democracia multipartidista. Rawlings se convirtió en presidente electo en unas elecciones libres y justas. El partido gobernante, el Provisional National Defence Council (PNDC) (Consejo Provisional de Defensa Nacional), creado en 1982, se convirtió en el partido National Democratic Congress (NDC) (Congreso Nacional Democrático), con el presidente al frente. Desde entonces, se celebran elecciones cada cuatro años.

Pero lo que hace diferente a Ghana no son las elecciones repetidas. Es la forma en que se celebran, la aceptación de las reglas del juego por parte de los participantes y la aquiescencia de los derrotados con los resultados[209]. Rawlings no intentó cambiar el límite de dos mandatos, y su partido aceptó la derrota en 2000 ante el Nuevo Partido Patriótico (NPP) de John Kufuor. Y este partido, a su vez, aceptó la derrota ante el NDC en 2008. Más recientemente, en 2016, el presidente en funciones, John Mahama, perdió

frente a Nana Akufo-Addo, del NPP. Las transiciones de poder han sido pacíficas y bastante dignas.

No cabe duda de que el paso del PNDC a la democracia multipartidista no se debió simplemente a un profundo amor por ese sistema de gobierno, sino que también tuvo mucho que ver con la necesidad de financiación internacional continuada para mantener Ghana en pie[210]. Ahora, aunque Ghana ha empezado a parecerse más a muchas democracias jóvenes y relativamente estables, la política sigue en el patrocinio y el clientelismo: el poder proporciona puestos de trabajo, contratos y mucho más, e incluso los funcionarios del gobierno calculan que se pierden miles de millones por fraudes en la contratación pública y otras fechorías[211]. Como han demostrado otros ejemplos, este tipo de comportamiento no es infrecuente en los sistemas basados en elecciones. Sin embargo, cabe destacar tres características de la política ghanesa. En primer lugar, la etnia, a pesar de sus fuertes raíces históricas, no es el rasgo definitorio de la forma en que se desarrolla la política o se comportan los votantes, aunque los dos partidos sean relativamente más fuertes entre determinados grupos étnicos o regiones[212]. En segundo lugar, los votantes son exigentes y están claramente dispuestos a votar en función de resultados reales o probables, por ejemplo, a diferencia de lo que ocurre en Kenia, donde se vota en función de la lealtad étnica[213]. En tercer lugar, los votantes son volubles: quieren que los políticos cumplan y, al parecer, con bastante rapidez. Se trata claramente de clientelismo: la gente espera algo de sus diputados y presidentes, no solo promesas. Algunos lo han llamado clientelismo evaluativo[214] o competitivo[215]. De hecho, es un signo de una democracia en evolución pero estable. Es un acuerdo político entre las élites que parece funcionar para ellas y para el país. Ofrece estabilidad y un acceso continuado de las élites al Estado, pero con cierta responsabilidad. Sin embargo, el acuerdo tiene un coste económico y de desarrollo.

UN MODELO ECONÓMICO PARA CONTENER LA POLÍTICA

Al igual que Museveni tiene a Mutebile, Rawlings tuvo a Kwesi Botchwey, su ministro de Finanzas hasta 1995. Aunque la liberalización del mercado y otras características de los programas de estabilización del FMI y el Banco Mundial de los años ochenta se oponían totalmente a las inclinaciones izquierdistas del PNDC, él y su equipo tuvieron vía libre para negociar un acuerdo que permitiera a Rawlings acceder a la financiación internacional que él y Ghana necesitaban. Se ha escrito mucho sobre los aciertos y los errores de estos programas y sobre las lecciones que se aprendieron o se podrían haber aprendido. Ghana fue sin duda un buen alumno, pasó de ser una economía bastante controlada, inestable y con mucha intervención estatal a una basada en el mercado. No me cabe duda de que era necesario, pero en retrospectiva se podría haber hecho mejor, con más participación y consulta de los ghaneses y teniendo en cuenta las repercusiones en los grupos más pobres.

Sin embargo, a largo plazo, estos cambios fueron fundamentales. La reforma hacia una economía de mercado, la ayuda a la que ofrecía acceso y la evolución de la democracia en Ghana sentaron las bases de un progreso sólido, aunque no espectacular, en materia de crecimiento y desarrollo. El paso a una economía de mercado, en la que abundaban el clientelismo y el patronazgo, redujo definitivamente las posibilidades de captar rentas del Estado. Por ejemplo, los controles de precios y el papel de las empresas estatales se redujeron enormemente, eliminando su manipulación como fuente de mala gestión o de beneficios para los que estaban conectados, y limitando así los efectos distorsionadores potencialmente enormes. Este enfoque ofrecía un mejor mecanismo interno de contención y prevención del descarrilamiento, a diferencia de los intentos de controlar la economía que lo habían precedido.

Por supuesto, esto seguía dejando margen para un gran Estado hipopótamo como fuente de rentas, por ejemplo mediante la contratación de empresas amigas, beneficiándolas o simplemente nombrando a un gran número de trabajadores del sector público a través del clientelismo. Aquí, funcionarios inteligentes y de confianza como Botchwey desempeñaron también un papel clave, no muy distinto del que desempeñaron Mutebile en Uganda o los

tecnócratas indonesios en esa misma época (véase el capítulo 3). Incluso si no podían poner fin al clientelismo o a otras prácticas corruptas, podían garantizar que el progreso no se viera fundamentalmente desbaratado. Sus buenas relaciones con las instituciones financieras internacionales proporcionaron un palo y una zanahoria para garantizar que los políticos se mantuvieran relativamente prudentes en términos fiscales: el palo en forma de condiciones del FMI y la zanahoria en forma de acceso a la ayuda financiera.

PROGRESO SIN TRANSFORMACIÓN

Los cambios dieron resultado, hasta cierto punto. Restablecieron el crecimiento, aunque a niveles modestos, y solo ha acelerado en los últimos quince años, pero en ese entonces con mucha volatilidad y en parte vinculándolo a los nuevos descubrimientos de petróleo y gas. La estabilidad macroeconómica siempre es más difícil, y la elevada inflación y las crisis de balanza de pagos fueron recurrentes[216]. La naturaleza de la democracia y el clientelismo desde 1992 también desempeñaron su papel. Con un electorado voluble, el crecimiento por sí solo no bastaba: la gente tenía que sentir ese progreso antes de las siguientes elecciones. Así que se conjugaron dos factores. Por un lado, había que centrarse en resultados tangibles de desarrollo con éxitos notables que los políticos deberían ofrecer. Por otro lado, estos éxitos condujeron a ciclos electorales fiscales de auge y caída y de deuda y déficit. Mientras tanto, los amigos de Ghana en el FMI actuaban a menudo como única fuerza de contención de los excesos políticos cíclicos, causados en parte por responder al clientelismo electoral.

Lo ocurrido en 2015 es una buena ilustración de todos estos retos. En 2010 se descubrió petróleo y comenzó la producción. Combinada con altos niveles de inversión extranjera directa, la producción impulsó las tasas de crecimiento per cápita hasta el 11% en 2011. El déficit fiscal del Estado se descontroló entonces porque el Estado había estado gastando cualquier rendimiento del petróleo durante años. Por ejemplo, ante la inminencia de las elecciones y alimentado por las expectativas populares de riqueza petrolera,

el Gobierno del NDC triplicó la masa salarial de los funcionarios, añadiéndole unos cuantos miles de millones de dólares[217]. Se necesitó financiación comercial internacional, pero era cara. Y lo que es más sorprendente, también se había acumulado una deuda interna muy cara, de modo que en 2014 la deuda pública se había duplicado en unos cinco años hasta alcanzar el 70% del PIB.

Como tantas otras veces, Ghana pidió ayuda al FMI. Luego, en 2019, el FMI calificó a Ghana como "una de las historias de éxito del África subsahariana"[218], pero era un alumno aventajado desde 1983. Probablemente sea también el favorito del profesor. Como fue uno de los primeros reformadores tanto de su economía como de su política, tenía que tener éxito. En 2015 Ghana pidió más ayuda programática y financiera, la decimosexta vez que recibía apoyo del FMI desde principios de los años ochenta. Desde entonces, el crecimiento se ha restablecido y la economía se ha estabilizado, lo que ha permitido al Gobierno —más prudente en términos fiscales— del NPP corregir los errores de sus predecesores del NDC.

Mientras tanto, Ghana ha seguido recibiendo una ayuda considerable. El cambio de los incentivos políticos a favor del desarrollo en todo el país lo hace atractivo para los donantes que buscan un gasto más eficaz. Así, desde 1983 Ghana ha recibido cada año aproximadamente 50 dólares per cápita a precios de 2010, a pesar de que su PIB per cápita se ha triplicado en este período[219]. Esta cantidad suele ser algo superior a la que recibe Uganda, y sin embargo Ghana tiene el doble de PIB per cápita. En cuanto a Kenia, solo en la última década ha recibido cantidades similares, ya que perdió una gran parte en los años noventa. Me atrevería a calificar a Ghana como la primera historia de éxito del desarrollo africano gracias a las fuerzas combinadas del Gobierno, las instituciones financieras internacionales y la ayuda al desarrollo.

Sí, es un éxito, pero solo en cierta medida. No cabe duda de que Ibrahim y el pueblo en el que vive se han beneficiado considerablemente de todo el progreso de Ghana. El PIB per cápita se ha triplicado en los últimos 40 años; la pobreza ha disminuido de forma espectacular; los hijos de Ibrahim tienen acceso a una atención sanitaria cada vez mejor y a más oportunidades

educativas; los acuerdos políticos y económicos subyacentes han hecho posible este éxito y, sin embargo, los volubles votantes y los ciclos políticos garantizan que los horizontes serán muy cortos. No es un pacto de élite diseñado para el crecimiento a largo plazo[220]. No se trata de un pacto de élite para conseguir una estabilidad macroeconómica prudente. No es una forma de política que pueda salvar o convertir fácilmente las rentas de los recursos naturales emergentes en inversiones de capital a largo plazo. Tan solo se trata de una política y un Estado que luchan por centrarse en proyectos a largo plazo[221].

En consecuencia, para muchos estudiosos de Ghana el cuadro de mando económico de los cambios desde 1983 es más bien decepcionante[222]. La agricultura sigue siendo un una fuente de empleo y de ingresos demasiado importante. El desarrollo industrial es más limitado de lo que prometía. Y en la economía urbana, el sector informal de los servicios sigue siendo demasiado amplio. No se puede negar su progresión en una serie de indicadores que supera la de la mayoría de las demás economías del África subsahariana. Sin embargo, queda por ver si el éxito de la negociación política que trajo estabilidad, una democracia que funciona y signos de crecimiento y desarrollo puede ofrecer también una trayectoria de desarrollo a más largo plazo en las próximas décadas.

UN VASO MEDIO LLENO, NO MEDIO VACÍO

Es fácil lamentar las deficiencias de los tres países analizados en este capítulo. Cada uno de ellos tiene una política marcada por el clientelismo. Son Estados neopatrimoniales con estructuras formales e informales entrelazadas. Se les ven las orejas de hipopótamo, pero por lo demás ocultan muchas cosas, como la corrupción y la ineficacia. No se convertirán rápidamente en milagros de crecimiento a imagen de los ejemplos de Asia Oriental. Sin embargo, hay muchas posibilidades. Kenia, Uganda y Ghana tienen características que les han servido y les servirán en los próximos años.

Recordemos el sencillo marco del pacto de élite en esos países: se centran en un acuerdo político subyacente que, como mínimo, debería ofrecer paz y

estabilidad, construido en torno a un acuerdo económico para captar rentas y un Estado al servicio de este acuerdo. Los acuerdos para el desarrollo son un tipo particular de pacto de élite en el que las tres facetas se centran en el crecimiento y el desarrollo. Kenia, Uganda y Ghana tienen, sin duda, pactos de élite imperfectos, aún lejos de un acuerdo para el desarrollo, pero cada uno de ellos presenta características positivas que permiten albergar esperanzas. En Kenia, se ha avanzado hacia el uso de la reforma constitucional formal para eliminar algunos de los obstáculos al desarrollo de la política étnica, abriendo así la posibilidad de una mayor estabilidad, así como de acuerdos económicos y un funcionamiento del Estado más responsable de los resultados del desarrollo a nivel local. El avance hacia un acuerdo para el desarrollo parece ahora más probable que antes. El régimen actual de Uganda ofrece mucha más estabilidad que antes, tanto política como económica. A pesar de las interminables imperfecciones de su configuración política, ha conseguido orientar más el acuerdo económico y el Estado hacia el crecimiento y el desarrollo, por imperfecto que sea e incluso con el riesgo de desbarrancarse. Ghana, en particular, sí puede calificarse de éxito. Por imperfecto que pueda parecer su acuerdo para el desarrollo, el acuerdo político, que ha conocido transiciones políticas funcionales, y el acuerdo económico subyacente se han orientado en las últimas décadas cada vez más hacia el desarrollo. Aunque la transformación económica de Ghana dista mucho de avanzar con suficiente rapidez, es posible que en las próximas décadas se convierta en todo un éxito. Tanto Uganda como Ghana muestran también cómo una gestión tecnocrática inteligente, incluida la apoyada por la ayuda, puede ofrecer focos de excelencia y progreso, por imperfectos que sean tanto el Estado como la política.

En resumen, ninguno de los tres países ha encontrado la vía clara y directa hacia el horizonte a largo plazo que requieren las inversiones de capital más estratégicas o la construcción de un Estado más solidario. Ese horizonte será necesario para acelerar y sostener el crecimiento porque, al final, los inversores, locales o internacionales, tienen que confiar en que poner sus recursos al servicio de algo, a largo plazo, tiene sentido. Tal vez esto sea pedir demasiado a Kenia, Uganda y Ghana, pues necesitan un modelo de desarrollo

coherente con los pactos de élite posibles. Los Estados multiétnicos o con una historia de patrocinio y clientelismo pueden necesitar alguna forma de política distributiva para mantener la estabilidad y un Estado que se abstenga de asumir demasiado ante la amenaza de la captura. Dicho esto, los tres Estados han demostrado que es posible un crecimiento decente y un buen progreso en el desarrollo, al menos durante algunos períodos.

BIBLIOGRAFÍA

Africa Confidential (2016): "How the Next Election Will Be Won", *Africa Confidential*, 57(5), pp. 1-3.

— (2017): "The Seven Ages of Museveni", *Africa Confidential*, 58 (21), p. 7.

— (2018a): "Grafting against Corruption", *Africa Confidential*, 59 (25), p. 12.

— (2018b): "Hey Big Spender", *Africa Confidential*, 59(24), pp. 1-2.

Arthur, P. (2009): "Ethnicity and Electoral Politics in Ghana's Fourth Republic", *Africa Today*, 56(2), pp. 44-73.

Aryeetey, E. y Fosu, A. (2008): "Economic Growth in Ghana: 1960–2000", *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960–2000*, 2, Cambridge, Cambridge University Press.

Aryeetey, E. y Kanbur, S. R. (eds.) (2017): *The Economy of Ghana Sixty Years after Independence*, Oxford: Oxford University Press.

Banco Mundial (2019): "Creating Fiscal Space to Deliver the Big Four While Undertaking a Needed Fiscal Consolidation", *Kenya Public Expenditure Review*, Washington D. C., World Bank.

Barkan, J. D. y Chege, M. (1989): "Decentralising the State: District Focus and the Politics of Reallocation in Kenya", *Journal of Modern African Studies*, 27(3), pp. 431-453.

Bates, R. H. (2014): *Markets and States in Tropical Africa: The Political Basis of Agricultural Policies*, California, University of California Press.

Berman, B. J. (1998): "Ethnicity, Patronage and the African State: The Politics of Uncivil Nationalism", *African Affairs*, 7, pp. 305-341.

Branch, B.; Cheeseman, N. y Gardner, L. (2010): *Our Turn to Eat: Politics in Kenya since 1950*, Berlín, Lit Verlag.

Burgess, R.; Jedwab, R.; MIguel, E.; Morjaria, A. y Padró i Miquel, G. (2015): "The Value of Democracy: Evidence from Road Building in Kenya", *American Economic Review*, 105(6), pp. 1817-1851.

Cheeseman, N. (ed.) (2018): *Institutions and Democracy in Africa: How the Rules of the Game Shape Political Developments*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cheeseman, N.; Lynch, G. y Willis, J. (2017): "Ghana: The Ebbing Power of Incumbency", *Journal of Democracy*, 28(2), pp. 92-104.

D'arcy, M. y Cornell, A. (2016): "Devolution and Corruption in Kenya: Everyone's Turn to Eat?", *African Affairs,* 115(459), pp. 246-273.

Dercon, S. (2008): "Ethnicity, Violence and the 2007 Elections in Kenya", *Afrobarometer*, University of Oxford.

Dercon, S. y Bratton, M. (2008): "Ethnicity and Violence in the 2007 Elections in Kenya", *Afrobarometer Briefing*, 48, pp. 1-3.

Dercon, S. y Gutiérrez-Romero, R. (2012): "Triggers and Characteristics of the 2007 Kenyan Electoral Violence", *World Development*, 40(4), pp. 731-744.

Eifert, B.; Miguel, E. y Posner, D. N. (2010): "Political Competition and Ethnic Identification in Africa", *American Journal of Political Science*, 54(2), pp. 494-510.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2019): "Ghana: IMF Program Helps Restore Luster to a Rising Star in Africa", *IMF Lending Case Study*, https://www.imf.org/en/Countries/GHA/ghana-lending-case-study.

— (2020): "Kenya Country Report 20/156, Request for Disbursement under Rapid Credit Facility", Washington D. C., Fondo Monetario Internacional.

Franck, R. y Rainer, I. (2012): "Does the Leader's Ethnicity Matter? Ethnic Favoritism, Education, and Health in Sub-Saharan Africa", *American Political Science* Review, 106(2), pp. 294-325.

Harvard Growth Lab (s. f.): *The Atlas of Economic Complexity*, Harvard Growth Lab, https://atlas.hks.harvard.edu/.

Hausmann, R.; Cunningham, B.; Matovu, J. M.; Osire, R. y Wyett, K. (2014): *How Should Uganda Grow?*, HKS Faculty Working Paper Series, RWP14-004, Cambridge, Harvard Kennedy School.

Hyden, G. (2012): "Big Man Rule", *African Politics in Comparative Perspective*, pp. 97-116, Cambridge, Cambridge University Press.

Kasekende, L. y Atingi-Ego, M. (2008): "Restarting and Sustaining Growth in a Post-conflict Economy: The Case of Uganda", *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960–2000*, 2, Cambridge, Cambridge University Press.

Kramon, E. y Posner, D. N. (2016): "Ethnic Favoritism in Education in Kenya", *Quarterly Journal of Political Science*, 11(1), pp. 1-58.

Lynch, G. (2014): "Electing the 'Alliance of the Accused': The Success of the Jubilee Alliance in Kenya's Rift Valley", *Journal of Eastern African Studies*, 8(1), pp. 93-114.

Mwega, F. y Ndung'u, N. (2008): "Explaining African Economic Growth Performance: The Case of Kenya". In The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960–2000, vol. 2, edited by B. J. Ndulu *et al.* Cambridge: Cambridge University Press.

Ndulu, B. J.; Azam, J. P.; O'connell, S. A.; Bates, R. H.; Fosu, A. K.; Gunning, J. W. y Nijinkeu, D. (eds.) (2008): *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960–2000*, 2, Cambridge, Cambridge University Press.

Patey, L. (2015): *Oil in Uganda: Hard Bargaining and Complex Politics in East Africa*, OIES Paper WPM, 60, Oxford Institute for Energy Studies.

Reuss, A. y Titeca, K. (2017): "Removing the Presidential Age Limit in Uganda: The Power of Cash and Coercion", *Open Democracy*.

The EastAfrican (2014): "Mutebile Lifts the Lid on Patronage and Electoral Financing in Uganda", *The EastAfrican*, https://lc.cx/Ev1E09.

Whitfield, L. (2018): *Economies after Colonialism: Ghana and the Struggle for Power*, Cambridge, Cambridge University Press.

Williams, M. J. (2017): "The Political Economy of Unfinished Development Projects: Corruption, Clientelism, or Collective Choice?", *American Political Science Review*, 111(4), pp. 705-723.

Wrong, M. (2009): *It's Our Turn to Eat: The Story of a Kenyan Whistle-Blower*, Londres, 4th Estate.

CAPÍTULO 7

NIGERIA Y LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO. ¿NO HAY SUFICIENTE PETRÓLEO Y DIAMANTES?

Aunque procedo de Bélgica crecí en *The Kongo*, como solía llamarlo la generación de mis padres, o en Zaire, como solo se llamaba en los telediarios. Para mí, el país definía África y me ofrecía visiones de *Tintín en el Congo*, del líder congoleño Mobutu Sese Seko y de Nonkel Pater (Tío Padre, en español) porque la mayoría de mis compañeros tenían un tío o un tío abuelo que trabajaba en las misiones en Zaire, como fue rebautizado en 1971, una década después de la independencia de Bélgica. Más tarde, como académico, evité conscientemente trabajar en los desafíos de Zaire o viajar allí en los años ochenta y noventa. No tenía nada que ver con un sentimiento de culpa nacional. Simplemente, demasiados belgas de una generación anterior a la mía, a los que me costaba admirar, trabajaban en esos desafíos.

Así que nunca pisé el país hasta que, como funcionario del DFID, visité la embajada del Reino Unido durante varias semanas en 2014. Kinsasa, la capital de lo que ahora se llamaba República Democrática del Congo (RDC), me resultó más familiar de lo que esperaba. No se trataba solo de la forma de las señales de tráfico y las patatas fritas con mayonesa. Me sorprendió reconocer tanto de Bélgica en su sorprendente disfuncionalidad. El ambiente en la calle y en la oficina era vibrante, pero también algo melancólico. Ciertamente, no era Bélgica y, por supuesto, era desesperadamente pobre. De hecho, se ha pronosticado que en 2030 la RDC será el segundo país con mayor número de personas en situación de pobreza extrema, probablemente superado solo por Nigeria.

Nigeria, sin embargo, siempre me parece un país irreal. Viajé allí durante años, con un acceso sorprendente a contactos con altos funcionarios de la

Casa de Estado, la residencia oficial del presidente y centro del Gobierno, y a ayudantes presidenciales. Siempre se me recibió cortésmente como funcionario de Londres, pero mi acogida estaba impregnada de una increíble confianza en la rectitud de la gestión del país, incluida su economía. Era como si, a sus ojos, Wakanda, el reino africano ficticio y asombroso representado en la película *Black Panther*, estuviera a la vuelta de la esquina o incluso delante de mis propios ojos. Pero si uno miraba detrás de la fachada, todo lo que podía ver era un Estado caótico que no iba aparentemente a ninguna parte o posiblemente iba en todas direcciones al mismo tiempo.

Nigeria no se caracteriza solo por su riqueza extrema y su pobreza más abyecta. También tiene focos de espíritu empresarial innovador, de la más alta sofisticación intelectual, de excelencia burocrática y de artistas y escritores inspiradores como Chinua Achebe y Wole Soyinka. A veces vibra con un optimismo desenfrenado. Pero también alberga algunas de las peores formas de clientelismo, comportamientos económicos rentistas, políticas económicas absurdas, competencia política étnica, una administración pública deficiente o a veces depredadora y corrupta, violencia y conflictos y, con demasiada frecuencia, poca esperanza.

Este capítulo solo araña la superficie de por qué estos dos países con tanto potencial parecen estar rindiendo tan espectacularmente por debajo de sus posibilidades. La historia importa, sin duda, pero también el comportamiento de la actual élite política, militar y económica. Ambos países cuentan con abundantes recursos naturales: petróleo y gas en Nigeria y diamantes y prácticamente cualquier otro recurso natural en la RDC. Los recursos importan, pero más importante aún es el pacto de élite sobre cómo tratarlos. El pacto de élite se basa en estos recursos, pero la élite se comporta como si tuviera mucho más que eso. Y ese comportamiento frena, como en Nigeria, o incluso destruye, como en la RDC, la economía. Se trata, pues, de Estados hipopótamos con rasgos depredadores. La idea del Estado como pez tigre no está lejos de Nigeria y está muy presente en la República Democrática del Congo, donde vive de los peces pequeños, con la opulencia para algunos a expensas de la pobreza para la mayoría.

NIGERIA: UNA OPORTUNIDAD PERDIDA

"No sé nada de economía", dijo al principio de nuestro encuentro. Era 2016 y estábamos en Londres, en un pequeño despacho del edificio gubernamental en el que yo trabajaba entonces. Me reunía informalmente con Abba Kyari, jefe de gabinete del presidente nigeriano Muhammadu Buhari, para lo que resultó ser una intensa discusión de tres horas sobre la economía de Nigeria. En aquel momento, Kyari era la persona más poderosa y de mayor confianza de la administración del presidente Buhari[223].

Kyari continuó diciéndome: "Soy un gran admirador de Jeremy Corbyn", refiriéndose al líder izquierdista del Partido Laborista en la oposición del Reino Unido, "el Gobierno debería tomar el control de los medios de producción". Su fingida ignorancia de la economía no era creíble, sus opiniones podían parecer un poco sorprendentes para alguien que, tras su carrera militar, había sido director general de un banco comercial en Nigeria y miembro de los consejos de administración de Exxon Mobile y Unilever. En realidad, la ideología no desempeñaba un papel importante en la política nigeriana. Kyari era un pragmático. Para el presidente Buhari, su papel consistía simplemente en mantener en vigor el pacto de élite. Y esa era una gran tarea. Suponía controlar la coalición diversa, fracturada y un tanto extraña de fuerzas influyentes de los negocios y la política que formaban la base del régimen y que necesitaban permanecer dentro de la tienda de campaña para las próximas elecciones presidenciales de 2019. Su gobierno no intentaba controlar los medios de producción, pero sí intentaba mantener el control de quién recibía rentas de la economía. Como todo en Nigeria, la política es un negocio. Capturar al gobierno es un medio de capturar los mercados. Quizá la mejor forma de resumirlo sea que "el Gobierno se haga con el control de los medios de producción", pero no exactamente como pretendía Karl Marx.

En realidad las cifras económicas más básicas no parecen tan malas. Nigeria es un país de renta media, aún más rico que, por ejemplo, Kenia, con casi el doble del PIB per cápita de este[224]. En las dos últimas décadas, la economía nigeriana ha crecido en tasas bastante decentes, casi un 3% anual

por persona. En 2013, se había convertido en la mayor economía de África, superando a Sudáfrica tras recalcular su PIB con métodos más actualizados y un poco de estímulo (el director de la Oficina Nacional de Estadística probablemente no entendió mi leve sonrisa cuando me dijo en 2013 que la única instrucción que le había dado el presidente era asegurarse de que el PIB recalculado fuera mayor que el de Sudáfrica). Aun así, este ha sido un país de renta media durante un tiempo, y ha experimentado un sólido crecimiento.

Si se profundiza un poco más, se ve lo que es una historia de éxito. De hecho, desde 2015 la economía nigeriana se ha contraído casi un 2% al año. Del mismo modo, entre 1980 y 2000 la economía se contrajo un tercio en términos per cápita. Y, a pesar de que Nigeria es considerablemente más rica que los países analizados en el capítulo anterior, indicadores como la salud y la pobreza extrema son considerablemente peores. Por ejemplo, la tasa de mortalidad infantil en menores de un año duplica la de Kenia, Uganda y Ghana, y más del 50% de los nigerianos están clasificados como extremadamente pobres (según datos comparables a escala internacional). Su cuota es muy superior a la de estos tres países.

LA POLÍTICA DEL PETRÓLEO

Sería un error atribuir todos los problemas de Nigeria al petróleo. El país ya había experimentado problemas políticos en los primeros tiempos poscoloniales, podría decirse que mucho antes. Nigeria es un país multiétnico en el que muchos grupos y reinos con largas historias se unieron dentro de unas incómodas fronteras coloniales. Los hausa, yoruba e igbo, los grupos étnicos más numerosos, constituyen en conjunto más de dos tercios de la población. Aunque en la Nigeria actual estos grupos se disputan el poder casi siempre pacíficamente, no siempre fue así. El largo período posterior a la independencia estuvo plagado de golpes de Estado e incluso ocurrió una sangrienta guerra civil con atrocidades generalizadas.

Mientras tanto, el petróleo ha seguido siendo demasiado importante para la economía. Incluso con los precios y la producción a la baja, los ingresos del

petróleo" suponen en la actualidad más del 90% de todos los ingresos por exportación. Es como si Nigeria no fabricara ningún otro producto que el mundo considere digno de comprar, a pesar de su espíritu emprendedor. Los períodos de crecimiento económico y de declive o estancamiento coinciden con los precios y la producción del petróleo. Los precios disminuyeron en términos reales después de 1980, se estancaron de 1985 a 1999, registraron un rápido crecimiento de 2000 a 2014 (aunque con un colapso de dos años en 2008 y 2009, durante la crisis financiera), y languidecieron en el estancamiento después de 2014. En cuanto al volumen, en la década de 1980 la producción de petróleo se recuperó gradualmente hasta alcanzar los niveles de la década de 1970, en torno a los 2 millones de barriles al día, para alcanzar su punto máximo de 2000 a 2015 y volver a desplomarse.

Toda economía que depende demasiado de un producto básico para obtener divisas tiene problemas de estabilidad económica. Es necesaria una gestión macroeconómica sólida para que un país siga siendo atractivo a la inversión en otros sectores, pero Nigeria nunca ha logrado alcanzar ese éxito durante largos períodos de tiempo. Aunque la economía se ha expandido gradualmente, Nigeria, como se ha señalado, sigue sin exportar apenas nada más que petróleo. Esta situación también repercute en la capacidad del país para mantener sus servicios públicos en funcionamiento y de alta calidad: en las últimas décadas, más de dos tercios del total de los ingresos del Gobierno han venido del petróleo[225].

El petróleo ha configurado la naturaleza de la política nigeriana durante mucho tiempo. Cuando el petróleo cobró importancia a inicios de los años setenta, al principio, como signo de los tiempos, se utilizó en gran medida para promover la industrialización autóctona en el marco de políticas proteccionistas[226]. Pero ese enfoque cambió pronto. La riqueza petrolera, al ser fácil de generar, se convirtió en un gran premio para quien pudiera forjar un acuerdo lo suficientemente fuerte entre las fuerzas militares y civiles. A breves períodos de gobierno civil les siguieron repetidos golpes de Estado, en su mayoría protagonizados por líderes del norte —económicamente más débil pero militarmente más fuerte—, y la competición política se centró en la asignación de los ingresos del petróleo, con promesas descabelladas y escasos

resultados[227]. Todos estos pactos de élite eran relativamente débiles y acabaron implicando no solo un clientelismo generalizado, sino también una malversación a gran escala de la riqueza fácil, con impunidad[228]. Durante los períodos de auge, la vida era fácil, y los funcionarios afirmaban que había surgido una nueva Nigeria, mientras que durante los períodos de crisis la política consistía en aferrarse a los privilegios y al poder y retrasar el cambio hasta que a alguien le llegara la hora de comer.

Esa secuencia apenas ha cambiado, a pesar de las muchas esperanzas depositadas en los últimos tiempos. Desde 1999 rige un sistema presidencial basado en las elecciones; para llegar al poder hay que alcanzar un complicado y normalmente costoso pacto de élite en el que participan las distintas regiones y los jefes de los principales grupos étnicos. Se depositaron muchas esperanzas en los controles y equilibrios que pudieran surgir de ese acuerdo y en las posibilidades de que se mantuviera un pacto de élite más orientado al crecimiento. Mientras tanto, la política se convirtió en un acuerdo entre la élite del sur, económicamente más dinámica, y la élite del norte, políticamente poderosa. Durante el mandato del presidente Olusegun Obasanjo, de 1999 a 2007, se les dio más poder a los tecnócratas, sobre todo en las relaciones con las organizaciones internacionales. Podía parecer que había surgido un nuevo pacto de élite, una coalición para el crecimiento[229]. Sin embargo, más allá de algunos logros rápidos, como en telecomunicaciones[230], las inversiones en infraestructuras esenciales no despegaron, ni se invirtieron los lamentables niveles de gasto público en servicios esenciales como la sanidad. Nunca se llevó a cabo una reforma más fundamental del sector público y económico, en particular de la Nigerian National Petroleum Corporation (NNPC).

Al final, el acuerdo económico en el que se basa la coalición en el poder siguió siendo un juego de padrinos poderosos, es decir, de aquellos que han logrado acumular riqueza y capital político y que cortejan y necesitan ser cortejados en una red de frágiles coaliciones cada vez más compleja[231]. Cuando el presidente Buhari llegó al poder en 2015, la economía ya estaba de nuevo en declive, y ha seguido estándolo desde entonces. Volvió a fracasar en su intento de transformación y diversificación, y así, cuando los precios

del petróleo se desplomaron, la economía de Nigeria se hundió.

El cambio parece tan remoto como siempre. Reelegido en 2019, el presidente Buhari presentó una plataforma de lucha contra la corrupción que seguía pareciendo vacía. Es muy posible que lo dijera en serio; después de todo desfiló, sin ironía, en la cumbre anticorrupción del primer ministro del Reino Unido en 2016. Pero eso no impidió la filtración a unas pocas élites. De hecho, muchas personas que estudian el caso nigeriano ven menos cambios en el clientelismo de los que el presidente y su entorno quieren proyectar[232]. Quizás, con excepción de Angola, en ningún lugar las historias de desvío de fondos estatales o manipulación de contratos son tan jugosas y tan turbias como en Nigeria. La mayoría de ellas están relacionadas directa o indirectamente con el petróleo. Algunas historias llegan a saltar a la prensa mundial, como las investigaciones en 2011 sobre Dan Etete, el ministro de Petróleo del dictador militar Sani Abacha, y el papel que jugó en negocios por valor de 1.100 millones de dólares con dos petroleras europeas, la británico-holandesa Shell y la italiana Eni. Etete ya había sido condenado por blanqueo de capitales en Francia en 2007.

La mayoría de los casos de desvío de fondos son mucho más complejos que el escándalo de corrupción de Eni y tienen que ver con lucrativas licencias de prospección petrolífera o comisiones por organizar operaciones conjuntas. Muchos de ellos están dentro de la ley, aunque difícilmente por encima de las normas, y están relacionados con licencias de importación de bienes esenciales o de lujo. En cualquier caso, de estos negocios han surgido multitud de multimillonarios, muchos más entre la élite, y varios de ellos se han convertido en padrinos por derecho propio, controlando la financiación política. Mientras tanto, con la diversión y los juegos en la cabeza, el resto del Estado y gran parte de la economía tienen que valerse por sí mismos.

COMPORTAMIENTO DEPREDADOR INFECCIOSO A ESCALA LOCAL

Durante mis viajes por el mundo en desarrollo, siempre me gustó visitar fábricas y empresas. Ya sea en Lira (Uganda) o en Sialkot (Pakistán), hablar de los retos a los que se enfrentan los directivos da una idea del clima

empresarial de un país. Evito hablar de política y me limito a preguntarles por su propia empresa y por los retos y aspiraciones del mercado. Estas conversaciones son muy esclarecedoras y ayudan a dar vida a las cifras de mis informes económicos.

En Kano, la segunda ciudad más grande de Nigeria y la principal del norte del país, conocí en 2013 a uno de mis empresarios favoritos de siempre. Kano es especial. Alberga un histórico mercado de África Occidental, punto final de la ruta comercial transahariana. Kano, uno de los primeros estados musulmanes, pasó a formar parte del califato de Sokoto, en África Occidental, a principios del siglo XIX, y fue una de las últimas grandes sociedades esclavistas. No se convirtió en protectorado británico hasta el siglo XX. En los últimos tiempos, Kano ha sufrido altibajos. Cuando la visité, el clima empresarial era malo. Antaño una orgullosa ciudad textil —y de otros productos—, sus infraestructuras se habían desmoronado y los costes se habían disparado. Boko Haram acababa de cometer atrocidades en la ciudad y la seguridad era la principal preocupación de todos.

Mi visita al gerente de Dala Foods fue fascinante. Esta empresa procesa y mezcla bebidas a base de té y cereales para el mercado de la base de la pirámide, envasándolas en porciones individuales —por ejemplo, vendiendo dos bolsitas de té a la vez—. El centenar de empleados de la empresa utiliza maquinaria sencilla pero eficaz para un envasado higiénico y seguro, parte de ella construida in situ. De joven, el gerente viajaba a menudo a Europa para encontrar la maquinaria adecuada y se hacía amigo de los guardias de las plantas de procesamiento de alimentos para colarse por la noche y hacer fotos. Hoy en día, ver vídeos en YouTube de marcas y maquinaria famosas le ha permitido hacer legal este espionaje industrial con el mismo efecto. Su lugar de trabajo estaba inmaculado.

Sin embargo, una de sus mayores quejas eran las interminables visitas de los funcionarios de salud y seguridad, quienes alegaban que incumplía la normativa nigeriana sobre normas alimentarias y le amenazaban con detener la producción. Él sabía muy bien lo que buscaban, y por eso no podía hacer otra cosa más que pagar. Esta es la otra cara de Nigeria. La búsqueda de ganancias y favores lucrativos por parte de los altos cargos da un ejemplo

peculiar a los demás que trabajan para el Estado. En otras palabras, los peces gordos se llevan el botín incitando a los de abajo a pelearse por las sobras. ¿La norma resultante? Es aceptable aprovecharse de los ciudadanos y las empresas para aumentar los ingresos o incluso simplemente el presupuesto de un departamento. Entonces, no se trata necesariamente de corrupción, sino de una movilización legal de ingresos para uno u otro departamento que aplica la legislación en materia de salud y seguridad. Sin embargo, no nos equivoquemos: incluso cuando se aprobó esa legislación, nadie creía que se aplicaría plenamente, después de todo, habría que prohibir toda la economía informal de los puestos de comida y las cocinas callejeras. En su lugar, las leyes se elaboran con el pleno conocimiento de que solo las empresas que puedan pagar la multa o el soborno serán objeto de ellas. Las empresas más grandes o con más contactos sabrán cómo protegerse[233], mientras que las pequeñas no merecen el esfuerzo de los depredadores. Las empresas emprendedoras, como Dala Foods, se llevan la peor parte.

MUY POCO PETRÓLEO

¿Por qué Nigeria parece atrapada en este juego de suma cero en el que todo beneficio aparece a expensas de los demás? El petróleo tiene mucho que decir, pero no se le puede culpar de todo. Muchos otros países han conseguido utilizar el petróleo u otros recursos naturales para construir una economía orientada al crecimiento y el desarrollo a largo plazo[234]. Los recursos naturales dan a los países dinero fácil, pero para gestionar sus ingresos hay que hacer tres cosas a la vez. En primer lugar, los que tienen el poder deben resistirse a limitarse a consumir los ingresos. En segundo lugar, deben invertir en diversificación para ayudar a la economía a limitar su dependencia de un recurso natural como el petróleo, por ejemplo mediante infraestructuras. En tercer lugar, deben establecer una gestión macroeconómica sensata tanto de la probable apreciación del tipo de cambio, abaratando las importaciones, como de la inestabilidad derivada de la fluctuación de los precios de las materias primas.

Está claro que Nigeria ha malgastado muchos de sus recursos. En

cualquier caso, no ha invertido lo suficiente para cambiar la estructura de su economía, a pesar de sus reiterados compromisos políticos de hacerlo. Y en cuanto a la gestión macroeconómica, la última década ha sido testigo de algunos de los peores ejemplos, una vez más. Todo esto, al final, se reduce a la política del pacto de élite.

Desde la caída de los precios del petróleo en 2013, la política cambiaria de Nigeria ha cumplido una serie de normas bastante llamativas: dejar que los mercados de divisas funcionen cuando los ingresos del petróleo son altos (lo que se traduce en una apreciación), pero impedir que los mercados funcionen cuando los ingresos del petróleo son bajos (tratando de evitar la depreciación). El objetivo es sencillo: mantener los dólares y, por tanto, las importaciones, lo más baratos posibles en todo momento. Los incentivos son obvios. En una sociedad en la que el estilo de vida de la élite poderosa se basa enteramente en bienes importados, incluida la compra de propiedades o la educación en el extranjero, mantener un dólar barato parece ser la estrategia política adecuada. Quienes trabajan en las tiendas de Louis Vuitton o en los concesionarios de Land Rover en el extranjero seguramente lo aprobarán. Y como hay que importar muchos alimentos y otros artículos de primera necesidad, pocos pedirán un cambio en esta estrategia, ya que los mantiene baratos para todos los consumidores, aunque ahoga los incentivos para producir estos artículos localmente, perpetuando la dependencia del petróleo[235].

Pero el problema es que Nigeria tiene demasiado poco petróleo para pagar este tipo de pacto de élite. En 2010, cuando los precios aún eran altos, Nigeria ganó unos 54.000 millones de dólares con el petróleo y el gas, de los cuales 38.000 millones acabaron en manos del gobierno a través de cánones, alquileres e impuestos. Puede parecer mucho, pero por cada nigeriano no fue tanto: menos de 340 dólares per cápita y 240 dólares per cápita en ingresos públicos. Estas cifras son bastante inferiores a las per cápita de otros exportadores de recursos naturales, como Australia (5.131 dólares), Arabia Saudí (7.477 dólares), Gabón (2.965 dólares) y Argelia (1.206 dólares). Incluso Sudáfrica recibe más, 564 dólares per cápita[236].

Pero, sin duda, 240 dólares per cápita en ingresos públicos procedentes

del petróleo sigue siendo una buena suma. Por ejemplo, la Organización Mundial de la Salud sugirió en su momento que con menos de 50 dólares por persona se podía pagar una atención sanitaria básica decente, de la que aún carecía gran parte de Nigeria. Sin embargo, para quienes controlan la política, esa suma procedente del petróleo difícilmente mantendría a bordo a los principales partidarios del gobierno. Dividir estas sumas entre, digamos, 100.000 de los partidarios más influyentes del gobierno en los negocios, la función pública, el ejército y la sociedad resulta más interesante para ellos: 382.000 dólares por persona conectada en ingresos del gobierno. Incluso en 2017, con precios mucho más bajos, 139.000 dólares por persona conectada seguía siendo una buena suma. A lo largo de los años, el pacto de élite se ha centrado en distribuir estas rentas —de forma desigual— íntegramente entre quienes tienen conexiones. Pero como en realidad no hay tanto petróleo ni tanto gas, queda poco para un desarrollo más amplio o para la inversión pública en el resto de la economía.

Nigeria parece estancada en una forma extrema de política distributiva. Y como no tiene los recursos de Arabia Saudí, tras la captura de las élites no queda nada para invertir, lo que deja al país mucho más pobre de lo que debería. Las caídas de los precios de las materias primas a menudo se convierten en los momentos adecuados para reajustar y replantear la economía: la covid-19 es uno de esos momentos. Nigeria ha sufrido muchas recesiones, pero no han conducido a la reforma. Nadie dijo a los políticos nigerianos que las crisis no deben desaprovecharse. En mis muchas conversaciones con Abba Kyari, o en reuniones con el vicepresidente Yemi Osinbajo durante los últimos cinco años, estaba claro que entendían que este acuerdo de élites a corto plazo seguía centrándose en repartirse los ingresos de hoy o incluso los de mañana, estaba atascado y era insostenible. Hasta ahora, no ha cambiado del todo.

HIPOPÓTAMOS, PECES TIGRE Y HIENAS EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

Según algunos indicadores, los progresos recientes en la República

Democrática del Congo parecen prometedores. Por ejemplo, desde el final de la guerra en 2003, su economía ha crecido un 2,8% anualmente. También, desde entonces, la pobreza extrema se ha reducido en una quinta parte y los niños tienen bastantes más posibilidades de sobrevivir más allá de su primer cumpleaños. Pero estas cifras no reflejan la realidad. Cuando el país se independizó de Bélgica en 1960, el PIB per cápita (en dólares estadounidenses de 2010) se estimaba en poco más de 1.000 dólares. Para entonces, era un país de renta media. En términos de PIB per cápita, estaba cerca de la media de todos los países en desarrollo.

En 1974, la economía de lo que se conocía como Zaire empezó a hundirse sistemáticamente. Durante los 30 años siguientes, el PIB per cápita disminuyó cada año en una media de aproximadamente el 5%. En 2003, la República Democrática del Congo se encontraba entre los cinco países más pobres del mundo en términos de PIB per cápita, y sigue estándolo a día de hoy[237]. En 2004, la pobreza se estimaba en un asombroso 94%, mientras que estimaciones más recientes apuntan a un 77%. En comparación con otros países de su entorno, menos niños sobreviven más allá del año de edad. Solo Nigeria, con una población casi tres veces mayor, tendrá mayores índices de pobreza extrema en 2030 según las mejores estimaciones.

Sin duda, los conflictos han desempeñado un papel importante en los problemas del país: primero la guerra de los años 1996 y 1997, que llevó al poder a Laurent-Désiré Kabila, y después la segunda guerra del Congo, de 1998 a 2003, en la que participaron fuerzas de Ruanda, Uganda, Angola, Namibia, Zimbabue y otros países, convirtiéndola en la Gran Guerra Africana. Esta guerra trajo devastación y, probablemente, más de 5 millones de personas murieron, directa o indirectamente. Hoy en día, el conflicto persiste, especialmente en el este de la RDC.

Sin embargo, la persistencia de los conflictos no es la causa de los problemas actuales de la RDC, sino que es la consecuencia de un pacto de élite basado en un comportamiento depredador de forma ordenada. Y cuando la élite se volvió demasiado débil para saquear de forma ordenada, los vecinos se le sumaron. Puede que se vislumbre más estabilidad, pero los augurios no son buenos. La RDC es un caso útil de estudio del papel de la

historia y de cómo se moldean las instituciones persistentes, pero también de cómo la historia no tiene por qué estar predestinada. Los resultados actuales se derivan de las decisiones de los dirigentes y de aquellos que tienen cerca en la élite. Las raíces de la decadencia y la devastación se remontan sin duda a la época colonial, aunque esos tiempos no sirvan de excusa para algunos de los comportamientos posteriores de la élite, hasta nuestros días. El resto de este capítulo se dedica a analizar no solo esas raíces, sino también el comportamiento de los dirigentes del país. A la vista de su estado actual, la RDC, a pesar de algunos signos positivos, solo alcanzará su potencial si los gobernantes están dispuestos a comprometerse a fondo para liberarlo. Por desgracia, hay pocos indicios de que esto esté ocurriendo.

LAS RAÍCES COLONIALES

Para la mayoría de la gente, la época colonial belga fue básicamente el reinado brutal de Leopoldo II (1865-1909), fundador y propietario del Estado Libre del Congo. Lo dirigió literalmente como si fuera su finca privada (1885-1908), al principio principalmente para obtener marfil y luego, cada vez más, y con gran crueldad, para obtener caucho[238]. En 1908, Leopoldo, arruinado y desilusionado, cedió el Congo a Bélgica a regañadientes. A esta decisión la siguió una de las primeras campañas de derechos humanos de la historia, impulsada en gran medida por voces procedentes de Gran Bretaña y Estados Unidos, e incluso debates en la Cámara de los Comunes en protesta por las atrocidades cometidas en el Estado Libre del Congo[239]. Lo que siguió como colonia belga fue diferente, pero al igual que en todos los demás regímenes coloniales, no fue necesariamente mejor.

Uno de los primeros descubridores de cobre en el Congo describió la riqueza de recursos naturales concentrados en un solo país como un "escándalo geológico"[240]. Desde entonces, el Congo ha proporcionado los minerales clave de la época, incluido el uranio de la Guerra Fría y el coltán, esencial para los teléfonos móviles actuales. Por el camino, también puso de manifiesto la debilidad fundamental y persistente del Estado belga, fundado sobre una coalición basada en tres fuerzas: los intereses empresariales, la

Iglesia y la familia real. Con la realeza fuera del camino, las otras dos fuerzas se interpusieron. Las raíces del actual Estado fracturado se sembraron durante este período: la rápida expansión de los intereses empresariales y de las misiones, con el Estado colonial exclusivamente a su servicio, dejó al Congo, al igual que a Bélgica, con un poder central débil.

La minería creció rápidamente. Algunas de las grandes empresas marcaron entonces la historia congoleña, como Union Minière de Haut-Katanga (financiada con capital belga y británico), Forminière (financiada con capital estadounidense y décadas más tarde vendida a De Beers) y BCK (la compañía minera del Congo, financiada con capital belga-francés). Union Minière se convirtió especialmente en un Estado dentro del Estado, con su propio ejército privado y una organización mejor que la del Estado colonial. Las grandes empresas no solo llegaron a la minería. En una de las mayores apropiaciones de tierras de la historia, William Lever obtuvo 7,5 millones de hectáreas para el cultivo y la cosecha de aceite de palma. En el Congo se le conoció no como lord Leverhulme, el filántropo ilustrado que se creía que era en el Reino Unido, sino como un duro empleador que no rehuía del trabajo forzado en sus plantaciones. En 1912, Lever regaló al rey Alberto, el nuevo monarca belga, una pastilla de jabón Sunlight fabricado con aceite congoleño, que más tarde se convertiría en uno de los componentes del conglomerado británico-holandés Unilever.

Con rápida urbanización y transformación estructural, el Congo cambió. En la década de 1930, cerca de medio millón de trabajadores asalariados en una población de menos de 10 millones trabajaban en la minería, en plantaciones, en la incipiente industria manufacturera y para el Estado y el ejército. La población blanca rondaba los 20.000 habitantes. Después de la Segunda Guerra Mundial se produjo una segunda oleada de transformación estructural. Con más inversiones y una política de colonización más activa, el número de blancos creció hasta superar los 80.000. Sorprendentemente, a finales de la década de 1950, un asombroso 40% de la población masculina adulta africana trabajaba a cambio de un salario, más que en ningún otro lugar de África. El Congo también se convirtió en un país relativamente urbano. En la década de 1950, el 22% de la población vivía en zonas

urbanas, un porcentaje elevado para África, donde por entonces la media rondaba el 14%, y superior a la media actual de Etiopía[241].

Después de 1945 y hasta la independencia en 1960, hay quien puede sentirse tentado de calificar al Congo de éxito del desarrollo colonial. De hecho, cuando llegó la independencia, el Congo parecía estar entre los países en desarrollo mejor situados, en una situación no muy diferente a la de Ghana o Kenia. Su PIB creció rápidamente y en el momento de la independencia era un país de renta media. El primer gobierno posterior a la independencia heredó unas infraestructuras magníficas: unos 9.000 kilómetros de vías férreas, 140 kilómetros de autopistas de calidad, 40 aeropuertos o aeródromos y 100 centrales eléctricas, la mayoría hidroeléctricas. El país también contaba con un moderno sector industrial y minero, una mano de obra cualificada y una pequeña mano de obra blanca, 300 hospitales para la población local y muchos más centros médicos, y una elevada tasa de alfabetización en sus 14 millones de habitantes. En resumen, el Congo tenía uno de los mejores equipos de desarrollo del África subsahariana y unos resultados de desarrollo humano cada vez mejores. Estaba en mejores condiciones que, por ejemplo, Indonesia, esa otra gran economía tropical colonizada por un país pequeño, el vecino del norte de Bélgica, los Países Bajos[242]. Sin embargo, al igual que Indonesia, el Congo era un Estado extractivo, al servicio de los intereses empresariales nacionales y de un reducido número de colonos.

Pobre en la colonización, Bélgica fue terrible en la descolonización. El Congo tropezó con la independencia en junio de 1960, sin que ninguna de las partes estuviera preparada en modo alguno. La potencia colonial no había hecho nada para fomentar el desarrollo institucional. De hecho, había reprimido cualquier atisbo de desarrollo. El Estado seguía siendo débil, aunque se fortaleció gradualmente en el período posterior a la Segunda Guerra Mundial. Los intereses económicos y empresariales y las misiones siguieron gobernando al servicio de los colonos y de la madre patria. Se parecía a otras sociedades del sur de África, con un *apartheid* efectivo. Cuando la administración y la dirección blancas se retiraron del poder, el cascarón relativamente débil del Estado estaba a punto de implosionar.

Se había preparado a una pequeña élite para la independencia, pero de una forma profundamente paternalista e ineficaz. La educación superior había estado fuera de los límites y, solo a mediados de la década de 1950, fue posible una educación universitaria para unos pocos elegidos. En 1960, únicamente 16 congoleños se habían graduado en la universidad. Pero para garantizar que nadie con licenciatura en política, derecho, economía o ingeniería se graduara antes de la independencia, las asignaturas elegidas para estos fueron educación y psicología. Como resultado, ninguno de los primeros dirigentes posteriores a la independencia sabía nada de economía, ni tenían ninguna experiencia seria en gestión[243]. Por ejemplo, tuvieron que negociar la propiedad de los activos mineros del país con políticos y empresarios belgas, que contaban con asesores de primer orden[244]. No había ningún oficial negro en la Force Publique, las fuerzas armadas del Estado Libre del Congo, ni un solo médico negro. Los políticos inexpertos que se hicieron cargo del Estado se enfrentaron a las grandes expectativas de la población y a los fuertes intereses empresariales y eclesiásticos. Había ferrocarriles y hospitales, y una población relativamente educada y en parte urbanizada. Pero no contaban con instituciones políticas o jurídicas operativas, ni siquiera con un armazón lo bastante sólido en el que apoyarse.

Lo que siguió es bien conocido. Una transición hacia la independencia desordenada, la falta de un liderazgo político unificador, la profunda intromisión de Estados Unidos y otras potencias extranjeras vinculadas a la política de la Guerra Fría, un intento de secesión en Katanga impulsado por las grandes empresas, la brutal ejecución del primer ministro Lumumba, la muerte de un secretario general de la ONU, una economía que se hundía rápidamente, el comienzo de una violenta guerra civil… todo ello a los dos años de la independencia[245]. La guerra civil continuó y el presidente, Joseph Kasavubu, no confiaba en el político más popular del país, Moïse Tshombe, que había ganado las elecciones de 1964. Entonces, Joseph-Désiré Mobutu, experiodista de 35 años y ya general, vio su oportunidad y dio un golpe de Estado con el apoyo del capital y de las potencias extranjeras, sobre todo de Estados Unidos. Mobutu ganó todas las partidas de ajedrez con su ejército y sus oponentes y recurrió a la violencia y al saqueo cuando fue necesario.

Mientras tanto, el general Mobutu se rebautizó a sí mismo Mobutu Sese Seko, y en 1971 rebautizó el país como Zaire.

MOBUTU SESE SEKO, EL DEPREDADOR EN JEFE

Las décadas que siguieron fueron una tragicomedia sin final feliz. Mobutu tuvo un papel estelar, ya fuera persuadiendo a Muhammad Ali para que luchara en The Rumble in the Jungle, atrayendo su propio programa espacial[246], o construyendo una enorme pista de aterrizaje cerca de su pequeño lugar de nacimiento, Gbadolite, en medio de la nada, apta para las visitas regulares del Concorde y para los aterrizajes de emergencia del transbordador espacial. Incluso ahora, la pista del aeropuerto y su villa siguen allí, pero los opulentos murales se están desvaneciendo y la selva está reconquistando esta afrenta al orden natural.

Mobutu no solo era un personaje histriónico, también era un político astuto. Con unos cimientos estatales tan limitados y una élite minúscula pero dividida, tuvo que construir su propio pacto de élite para consolidar su poder. En primer lugar, necesitaba el monopolio de la violencia. Reforzó el ejército y, con la ayuda de brutales mercenarios blancos, logró controlar el país al cabo de unos años. Pero para mantener el poder necesitaba algo más que un ejército. Necesitaba también que otras personas del mundo de los negocios, la política y la sociedad apoyaran el surgimiento de un acuerdo político y un acuerdo económico para pagarlo. Primero nacionalizó Union Minière, que se convirtió en Gécamines, permitiendo así al Estado hacerse con los enormes beneficios que daba el cobre. Un pequeño grupo a su alrededor confabuló con intereses empresariales internacionales para acceder y controlar también las rentas de otros recursos naturales. También necesitaba una base política, y la forma más fácil de conseguirla era comprarla. Construyó su propia élite, un grupo de nuevos ricos que debían su prosperidad al régimen. Más allá de esta base quedaba un amplio grupo relativamente bien educado y asalariado a finales de la época colonial belga que buscaba mejorar. Él se convirtió en su mecenas.

Así nació un Estado basado en el patronazgo y el clientelismo, con tres

estratos. El primero era el ejército y la élite más alta, que compartían la riqueza de los recursos naturales y actuaban en connivencia con empresas internacionales más o menos turbias. El segundo era la nueva clase media acomodada, que gestionaba el Estado y las empresas locales. Y en tercer lugar estaba el ejército de cuello blanco, en su mayoría contratado por el Estado. Pero Mobutu no tardó en necesitar más recursos para garantizar la lealtad tanto de su nueva clase media como de los grupos más amplios. Gécamines resultó insuficiente y poco fiable, sobre todo porque los precios del cobre fluctuaron salvajemente en la década de 1970. Por tanto, Mobutu necesitaba algo más que cobre y diamantes, por no hablar de ayuda, préstamos e inversión extranjera directa, para cumplir sus promesas[247]. No había un horizonte a largo plazo ni un intento de impulsar el crecimiento para garantizar que las rentas siguieran fluyendo, como había hecho Suharto en Indonesia a mediados de los setenta [248] y Museveni en Uganda en los noventa. Mobutu optó en cambio por la vía directa: robar, a gran escala, para mantener fieles a sus partidarios.

La "zairenización" fue su siguiente paso. En 1973, expulsó a un gran número de pequeños empresarios extranjeros y entregó sus empresas a sus compinches. Pronto hizo lo mismo con muchas otras empresas. Nació un Estado puramente depredador, un Estado que utilizaba la riqueza generada por los recursos naturales y también gravaba la mayor parte de los beneficios o expropiaba gran parte del capital privado de la gente corriente para generar recursos financieros para aquellos de cuyo apoyo dependía Mobutu. La lealtad se recompensaba con el acceso al Estado y este se organizaba a todos los niveles para permitirlo. La lealtad también consolidó el poder en torno a Mobutu para que no pudiera surgir ninguna acumulación de riqueza alternativa que ofreciera financiación para la competencia. No era una estrategia económica sensata a largo plazo. La inversión se agotó y se produjo un círculo vicioso de decadencia que duró tres décadas.

Es razonable argumentar que Mobutu tenía pocas opciones para consolidar el poder[249]. El poder colonial había descuidado fundamentalmente la construcción del Estado, y no dejó ninguna élite emergente que interviniera y creara estructuras formales, por imperfectas que hubieran sido. El armazón

del Estado era débil y había que fortificarlo rápidamente. Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y Bélgica mostraron su desaprobación por el saqueo generalizado, combinado con una represión violenta ocasional, pero principalmente dejaron que Mobutu se librara. Zaire era una fuente demasiado importante de minerales y otros intereses militares. Mientras tanto, puede que Mobutu sí consiguiera algo: una apariencia de nacionalismo zaireño o congoleño, que sobrevive hoy en día, especialmente en los centros urbanos. La "zairenización" también implicó el "recours a l'authenticité" (reanudar la autenticidad) en la vestimenta, la comida y los modales. Y lo que es más importante, Mobutu garantizó cierto equilibrio entre regiones y etnias en su versión de la creación de una burguesía estatal, asegurándose de que todas las partes estuvieran representadas en su red clientelar[250]. En conjunto, este enfoque dio algunos resultados. Reprimió las luchas étnicas durante mucho tiempo, algo que solo se vio interrumpido tras el genocidio ruandés de 1994. Durante estas tres décadas de gobierno, el hipopótamo patrimonial se había convertido rápidamente en un pez tigre, que vivía de comer pececillos.

LA ERA KABILA

En la década de 1990, a medida que el país se empobrecía, la fractura de la élite se disputaba las sobras. Por mucho que Mobutu imprimiera dinero, incluso en su villa de Gdabolite[251], no se podía evitar el colapso, agravado ahora por la hiperinflación. Los militares, cimiento del régimen de Mobutu, también se habían erosionado. Hacerse con el poder resultó una tarea fácil para Laurent-Désiré Kabila, a pesar de que era un guerrillero improbable al que el legendario Che Guevara había tachado de ineficaz en los años sesenta[252]. Sin embargo, Kabila se hizo con el poder en 1997 gracias a la financiación y el apoyo proporcionados por los militares ruandeses. Al principio, su principal interés era solucionar su frágil frontera norte y las milicias allí implicadas en el genocidio ruandés de tres años antes. Pero acabaron marchando sobre Kinsasa y, con el apoyo ugandés, estaban dispuestos a disfrutar de los recursos naturales de la RDC, lo que hizo que los ejércitos de Uganda, Angola, Namibia, Zimbabue y otros países estuvieran

deseosos de unirse a ellos.

Puede que Laurent-Désiré Kabila derrotara a Mobutu, pero siempre iba a ser un líder débil. La segunda guerra del Congo (1998-2003) reveló hasta qué punto el Estado había implosionado al final del mandato de Mobutu. La guerra fue costosa y murieron más personas que en las guerras de Bosnia, Irak y Afganistán juntas a causa de la violencia y la vulnerabilidad y las enfermedades inducidas por la guerra. Mientras tanto, se cometieron un sinfín de crímenes contra la humanidad, con impunidad. Tras su asesinato en 2001, el hijo de Kabila, Joseph, asumió el poder y, tras un acuerdo de paz negociado que salvó las apariencias de todos, surgió cierta sensación de estabilidad. El nuevo Estado perdura hoy con todos los adornos del Gobierno (ministros y parlamentarios —sobrepagados[253]—, incluso ejerciendo la política), pero solo con una gobernanza vaga y una aplicación aleatoria, más allá de los numerosos, lucrativos y turbios acuerdos con empresas extractivas. La seguridad la mantiene el ejército recientemente unificado, las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC). Y, sin embargo, el requisito mínimo de un Estado —obtener el monopolio de la violencia— no se ha conseguido. Las divisiones en el ejército y la ineficacia general están a la orden del día. Mientras tanto, los esfuerzos de la misión de mantenimiento de la paz de la ONU más cara de la historia, con más de 1.000 millones de dólares al año, han sido ineficaces, apenas una gota de agua, debido al tamaño del país y a la complejidad del conflicto.

En los últimos años, todo tenía que cambiar para que todo siguiera igual. Sorprendentemente, Joseph Kabila no intentó anular la Constitución y dimitió en 2018. Cuando su sucesor obtuvo malos resultados en las elecciones, se declaró vencedor a otro candidato que, probablemente, tampoco fuera el verdadero ganador. Felix Tshisekedi, hijo de un aliado frecuente pero sobre todo opositor de Mobutu, se convirtió en presidente, y poco a poco el partido y los compinches de Kabila se fueron debilitando, al menos por ahora[254]. El Estado sigue siendo depredador, acapara recursos naturales, así como dificulta la vida a cualquiera que quiera crear una empresa o simplemente ganarse la vida. Puede que haya algún cambio en el camino, pero lo dudo.

LA ECONOMÍA DEPREDADORA

La vista desde Mbandaka a través del inmenso río Congo es impresionante. Situada en el ecuador, Mbandaka es la capital de la provincia septentrional de la RDC, acertadamente llamada Equateur. El río Congo es el segundo más largo del mundo, miles de sus kilómetros son navegables, sobre todo entre Kisangani y Kinsasa. Desde Mbandaka es posible el transporte a lo largo de un tramo de 700 kilómetros hasta Kinsasa. Pero cuando lo visité en 2014, apenas había embarcaciones en el río: ni transbordadores ni barcos de transporte. Solo había algunas barcazas pequeñas y destartaladas, con poca o ninguna protección contra el sol; transportaban personas y mercancías para el pequeño comercio. Estos barcos casi han desaparecido en las últimas décadas. En la mayor parte del mundo, el transporte fluvial es una de las formas más baratas de transportar mercancías, ya sean productos agrícolas, minerales o cualquier otra cosa. Cuando pregunté a mi contacto local por la falta de barcos, sonrió y me dijo que era casi inasequible conseguir una licencia. Cualquiera que quisiera transportar mercancías tenía que recibir permiso de diecisiete organismos diferentes, y simplemente no merecía la pena.

En cuanto a los que esperan vender su café congoleño en el extranjero, fuera de Matadi, el principal puerto del oeste del país, al parecer tenían que recoger 50 y siete firmas y siete sellos. Y cada uno costaba algo. Para vender mercancías en uno de los principales mercados de Kinsasa, había que pagar cada día siete impuestos o contribuciones diferentes de dudosa procedencia[255]. Mientras tanto, al norte de Mbandaka encontré vacío y muy bien cuidado el hospital público. El registro indicaba que acudían dos o tres pacientes al día, lo cual era inconcebible en un país con uno de los peores historiales sanitarios del mundo. Lo entendí cuando me dieron la lista oficial de precios[256]. El médico que me enseñó el hospital me dijo que llevaba cinco meses sin cobrar.

"Si queréis robar, robad con un poco de astucia, en el buen sentido", dijo el presidente Mobutu Sese Seko en 1976, en un discurso dirigido a los funcionarios, "solo os pillarán si robáis tanto como para haceros ricos de la

noche a la mañana"[257]. La corrupción, ya sea a pequeña o a gran escala, es una parte existencial del Estado que Mobutu construyó y que sigue existiendo a grandes rasgos: es necesaria para que el pacto de élite siga existiendo. El clientelismo permite a cualquiera que tenga acceso al Estado utilizarlo como medio para enriquecerse. El Estado les proporciona la licencia para hacerlo, aunque no necesariamente un salario. Las normas, los impuestos y los reglamentos obligan a los funcionarios a tratar con las empresas y los ciudadanos de a pie y, por lo tanto, esos funcionarios encuentran las circunstancias ideales para esperar pagos —sobornos— por permitir que las empresas y otras personas eviten las estrictas normas o los elevados tipos impositivos[258]. Por lo tanto, un sinfín de normas, licencias, impuestos, permisos y demás están difícilmente diseñados para crear una fiscalidad o una gobernanza eficientes y, de hecho, conducen a resultados negativos para todos[259].

En un clima tan corrupto, ¿por qué querría alguien invertir productivamente? Para un país conocido por estar relativamente industrializado en el momento de la independencia, gran parte de lo que queda de valor en las cuentas nacionales son cigarrillos y cerveza, en cada uno de los cuales participan principalmente inversores extranjeros. Uno de los gerentes de una fábrica de cerveza me comentó alegremente que su fábrica no tenía ningún problema con los intentos de extorsión. Proporcionaba regularmente suministros gratuitos a la guarnición del ejército local, y los soldados se aseguraban de que nadie les molestara.

Se trata de un desorden organizado. Hay que mantener contentos a los de arriba para que dejen intacto el pacto de élite: se les permite utilizar el Estado como medio para enriquecerse, al menos un poco[260]. Este esquema puede persistir porque los que tienen el poder pueden permitírselo, gracias a los abundantes recursos naturales —cobalto, diamantes, cobre, coltán, litio, estaño y oro— y, según se dice, a una de las mayores reservas globales del mundo. El rendimiento anual es de unos 15.000 millones de dólares, pero si se reparten entre toda la población, solo suponen unos 150 dólares por persona, lo que no es mucho para impulsar el crecimiento y el desarrollo, y mucho menos para dar a todos una buena vida.

Sin embargo, algo ha cambiado en los últimos tiempos. A finales de la década de 1990, todo lo que se necesitaba para controlar una mina en el Congo era una pistola y un teléfono por satélite. Así, las pequeñas milicias podían apoderarse de los diamantes, saquearlos y tener un comprador volando. La región de Kivu[261], especialmente en el este, no ha salido de esta situación, y las milicias siguen controlando las rutas de contrabando. Sin embargo, las minas más grandes y comerciales están en gran parte bajo el control de Laurent Kabila, su familia y su entorno, al menos por ahora[262]. Las cadenas de suministro están mejor controladas y se extraen rentas. Mientras tanto, la economía del crimen se ha convertido en la economía del crimen organizado. Otras inversiones, como la difusión de una red de telefonía móvil operativa, se citan a menudo como el poder del sector privado, a pesar de la fragilidad o los fallos del Estado. Probablemente ayudó el hecho de que, de forma perfectamente legal, una empresa vinculada a la familia Kabila recibiera una gran participación en una de las primeras empresas conjuntas de inversión pioneras con un inversor internacional[263].

Otras cosas han cambiado mucho menos. Durante el reinado de Leopoldo, la Force Publique estaba descentralizada y se consentía la violencia. Durante la colonial se convirtió en un monopolio de poder más centralizado, bastante poderoso y, como en todos los regímenes coloniales, a veces brutal. No se hizo ningún intento serio de convertirlo en un ejército operativo y el Estado posterior a la independencia se mostró incapaz de mantener un mínimo orden e implosionó. Mobutu restauró en cierta medida el monopolio de la violencia, y en parte dependió de ella para mantener el control. Hubo problemas recurrentes en este vasto país, pero relativamente pocos a pesar de la pésima gobernanza de los años ochenta. Pero entonces el Estado se quedó sin cosas que saquear para pagar a los soldados y limitarse a controlar la imprenta del banco central no era una estrategia sostenible a largo plazo[264]. A mediados de los noventa, el monopolio de la violencia desapareció totalmente, y hasta ahora no se ha restablecido, especialmente en el este del país. Durante los últimos 20 años, la incapacidad del Estado para controlar las fuerzas descentralizadas y las milicias, así como la participación extranjera contra el Estado, ha sido la debilidad más fundamental de la RDC. La impunidad es

fundamental, y solo los ocasionales corderos sacrificados entregados tras un regateo político han sido remitidos a un sistema de justicia nacional o internacional para ser castigados. Los países vecinos y diversos intereses económicos depredadores, como la minería, contribuyen a mantener el ciclo de violencia e impunidad, especialmente en la región de Kivu y en Katanga. Pero el país está lejos de conseguir un ejército nacional fiable y controlado que mantenga el orden con moderación.

¿Y AHORA QUÉ?

Sería injusto decir que nada ha mejorado en la RDC. El Estado sigue siendo débil y a menudo depredador. Aun así, parece que algunos gobiernos locales intentan conseguir servicios funcionales, pagar los salarios adecuadamente y mantener unos servicios sanitarios razonables. Los datos, las impresiones y las anécdotas sugieren que la RDC no va a más. La economía se ha estabilizado y el crecimiento ha sido decente, aunque partiendo de niveles extremadamente bajos. Aun así, es evidente que este país no está en la senda del desarrollo ni de la paz. Para eso, el cambio ha sido demasiado pequeño.

El acuerdo de paz de 2003 sugería que un gobierno tecnócrata sacaría al país del abismo del desarrollo. Sin embargo, apenas se dio a los tecnócratas el poder o los incentivos para hacerlo. Es poco probable que las soluciones técnicas habituales ofrecidas por el Banco Mundial y el FMI —aumentar la facilidad para hacer negocios, promover marcos comerciales y jurídicos transparentes, reformar los mercados laborales y, en general, abordar los fallos del mercado de factores, y promulgar cambios políticos, como en la estructura fiscal— funcionen por sí solas. Por ejemplo, la ayuda del FMI se ha condicionado a la transparencia en los contratos de recursos naturales. Pero los contratos aparentemente legales ocultan negocios cerrados que han generado miles de millones para los socios de Kabila.

¿Cómo funcionaba esto? El Estado firmaba un contrato con intermediarios, asociados a los actores corruptos del Gobierno, que luego vendían de nuevo el contrato por una suma mucho mayor a otra empresa minera interesada en la extracción real del mineral. Los beneficios se embolsaban mientras que los

contratos obtenidos legalmente se publicaban de forma transparente. Un equipo dirigido por Kofi Annan descubrió, por ejemplo, que el Gobierno había subestimado inicialmente el precio de cinco contratos, lo que supuso una pérdida de ingresos de hasta 3.000 millones de dólares, que los intermediarios se embolsaron impunemente. Las empresas mineras internacionales implicadas estaban al corriente de la trama, aunque no actuaran ilegalmente[265]. Con unos márgenes de beneficio como estos, los recursos e incentivos de los que ostentan el poder para mantener un plan así son enormes.

Una solución requiere algo más que el desarrollo de algunas capacidades. El asesoramiento técnico en este contexto debe tener en cuenta la política y los incentivos predatorios. Por ejemplo, hay buenas razones para fomentar la capacidad del Estado, aumentar los ingresos fiscales puede ser una vía[266]. En el proceso, el Estado podría señalar que tiene intención de fomentar su capacidad organizando su recaudación fiscal de forma transparente[267]. Sin embargo, los incentivos predatorios no desaparecen sin más. Así, la introducción de la remuneración en función del rendimiento en la administración tributaria, que puede retener hasta un 40% para completar los salarios, puede efectivamente incentivar a los recaudadores a realizar más visitas para recaudar impuestos, ya que ahora ganan dos veces: o bien reciben un soborno para evitar el pago o bien reciben una parte de los ingresos fiscales. El nivel medio de los sobornos también puede aumentar. Un orgulloso ministro de Hacienda reveló una vez en una reunión en 2013 con representantes extranjeros, entre los que me encontraba, que las devoluciones del impuesto sobre el valor añadido (IVA) habían sido mayores que los ingresos. No era motivo de orgullo, significaba que las autoridades fiscales habían estado devolviendo facturas falsas o habían fracasado en la recaudación de gran parte del IVA adeudado[268]. En cualquier caso, el Gobierno estaba incurriendo en pérdidas por sus impuestos, ¡convirtiendo el impuesto en una subvención!

Debido a los enormes retos que plantean los conflictos, la economía, no cabe duda de que algunos miembros del Gobierno y del sistema estatal están dispuestos a avanzar. Sin embargo, el acuerdo para el desarrollo es demasiado

limitado; el frágil pacto de élite sigue desinteresado. Incluso no se gasta el dinero de la ayuda aceptado por el gobierno: la tasa de ejecución, es decir, la proporción de programas acordados que se ponen en práctica, es solo del 17% de la financiación.

En general, los representantes de las organizaciones de ayuda y de otras entidades encuentran difícil trabajar en la RDC. Por ejemplo, un representante del FMI, por lo demás muy simpático y plenamente consciente de la necesidad de trabajar políticamente en la RDC, me dijo: "Este es el peor lugar en el que he trabajado". O, como exclamó el consejero económico chino, "Ce n'est pas normale", mientras se lamentaba de no poder completar ninguno de los proyectos de ayuda de China.

Pero no es así como funciona la mayor parte de África, como a veces se argumenta. A lo largo de este libro, he destacado muchos casos de corrupción y medidas económicas aparentemente diseñadas para apoyar la búsqueda de rentas por parte de quienes están relacionados con el Estado en otros países. Lo que apareció durante la época de Mobutu en el Congo y persiste hasta hoy va mucho más allá. Se trata de un desorden mucho más sistemático en el que el Estado se organiza para apoyar el pacto de élite de una manera que impide cualquier crecimiento y desarrollo. Se trata de un juego de suma negativa en la economía y en la sociedad: *débrouillez-vous*[269], o acapare todo lo que pueda, aunque la ganancia sea mucho menor que las pérdidas sufridas por los perdedores. El resultado es una informalización extrema de la economía, con pocos incentivos para la inversión y un espacio negociado entre los que tienen cierta apariencia de poder o autoridad y los que tienen que ganarse la vida. Esta situación no es típica de África en su conjunto, sino de los pocos países africanos que han caído en esta trampa de desorden[270].

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D.; Verdier, T. y Robinson, J. A. (2004): "Kleptocracy and Divide-and- Rule: A Model of Personal Rule", *Journal of the European Economic Association*, 2(2-3), pp. 162-192.

Africa Confidential (2013): "Gertler's Assets Multiply", 54(11), pp. 6-7.

— (2020): "23Years of Mining Congo for Profit", 61(16), p. 7.

— (2021): "Félix Tips the Scale", 62(3), pp. 7-8.

Africa Progress Panel (2013): "Equity in Extractives: Stewarding Africa's Natural Resources for All", *Annual Report 2013*, Ginebra.

Banco Mundial (2025): *World Development Indicators*, Banco Mundial, https://datacatalog.worldbank.org/search/dataset/0037712.

Bayart, J. F. (2009): *The State in Africa.The Politics of the Belly*, Cambridge, MA, Polity.

Bergeron, A.; Tourek, G. y Weigel, J. (2020): *The State Capacity Ceiling on Tax Rates: Evidence from Randomized Tax Abatements in the DRC*; Working paper, London School of Economics.

Besley, T. y Persson, T. (2009): "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation and Politics", *American Economic Review*, 99(4), pp. 1218-1244.

Bevan, D. L.; Collier, P. y Gunning, J. W. (1999): *Nigeria and Indonesia: The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth. A World Bank Comparative Study*, Nueva York, Oxford University Press.

Booth, A. (2013): "Variations in Exploitation in Colonial Settings: Dutch and Belgian Policies in Indonesia and the Congo and Their Legacies", en E. Frankema and F. Buelens (eds.), *Colonial Exploitation and Economic Development: The Belgian Congo and the Netherlands Indies Compared*, Abingdon-on-Thames, Routledge.

Burns, S. y Owens, O. (2019): *Nigeria: No Longer an Oil State?*, Working Paper, Oxford Martin School.

Chabal, P. y Daloz, J.-P. (1998): *Africa Works: The Political Instrumentalization of Disorder*, Woodbridge, James Currey.

Gould, D. J. (1980): "Patrons and Clients: The Role of the Military in Zaire Politics", en I. Mowoe (ed.), *The Performance of Soldiers as Governors: African Politics and the African Military*, Washington D. C., University Press of America.

Hochschild, A. (1999): *King Leopold's Ghost: A Story of Greed, Terror, and Heroism in Colonial Africa*, Boston, Houghton Mifflin Harcourt.

Joseph, R. A. (2014): *Democracy and Prebendal Politics in Nigeria*, Cambridge, Cambridge University Press.

Kohli, A. (2004): *State-Directed Development: Political Power and Industrialization in the Global Periphery*, Cambridge, Cambridge University Press.

Laokri, S.; Soelaeman, R. y Hotchkiss, D. R. (2018): "Assessing Out-of-Pocket Expenditures for Primary Health Care: How Responsive Is the Democratic Republic of Congo Health System to Providing Financial Risk Protection?", *BMC Health Services Research*, 18(1), pp. 1-19.

Lewis, P. (2009): *Growing Apart: Oil, Politics, and Economic Change in Indonesia and Nigeria*, Ann Arbor, University of Michigan Press.

Lhoest, J. J. (1995): "The Kipushi Mine, Zaire", *Mineralogical Record*, 26(3), pp. 163-293.

Marivoet, W. y de Herdt, T. (2014): "Reliable, Challenging or Misleading? A Qualitative Account of the Most Recent National Surveys and Country Statistics in the DRC", *Canadian Journal of Development Studies / Revue canadienne d'études du développement*, 35(1), pp. 97-119.

Moore, M. (2007): *How Does Taxation Affect the Quality of Governance?*, IDS Working Paper, p. 280.

Ndulu, B. J.; Azam, J. P.; O'Connell, S. A.; Bates, R. H.; Fosu, A. K.; Gunning, J. W. y Nijinkeu, D. (eds.) (2008): *The Political Economy of Economic Growth in Africa, 1960–2000*, vol. 2. Cambridge: Cambridge University Press.

Nkuku, A. M. y Titeca, K. (2018): *Market Governance in Kinshasa: The Competition for Informal Revenue through 'Connections' (Branchement)*, Working Paper, Institute of Development Policy, University of Antwerp.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (s. f.): OECD Data Explorer, https://stats.oecd.org/.

Oriakhi, D. E. y Osaze, I. D. (2013): "Oil Price Volatility and Its Consequences on the Growth of the Nigerian Economy: An Examination (1970–2010)", *Asian Economic and Financial Review*, 3(5), pp. 683-702.

Robinson, J. (2013): "Curing the Mal Zaïrois: The Democratic Republic of Congo Edges toward Statehood", Londres, Legatum Institute.

Usman, Z. (2020): "The Successes and Failures of Economic Reform in Nigeria's Post-military Political Settlement", *African* Affairs, 119(474), pp. 1-38.

Van Reybrouck, D. (2014): *Congo: The Epic History of a People*, Londres, 4th Estate.

Weigel, J. L. (2020): "The Participation Dividend of Taxation: How Citizens in Congo Engage More with the State When It Tries to Tax Them", *Quarterly Journal of Economics*, 135(4), pp. 1849-1903.

Wiseman, J. (1999): "Review of: The Criminalization of the State in Africa by J.- F. Bayart, S. Ellis and B. Hibou and Africa Works: Disorder as a Political Instrument by P. Chabal and J.-P. Daloz", *Journal of Modern African Studies*, 37(3), pp. 507-580.

CAPÍTULO 8

DOMAR CLANES DE HIENAS. ACUERDOS ECONÓMICOS Y DE PAZ EN SUDÁN DEL SUR, AFGANISTÁN, NEPAL, LÍBANO Y SOMALILANDIA

Líderes empresariales de todo Afganistán se habían reunido en el Intercontinental de Kabul para hablar de las oportunidades económicas del país, y yo tuve el privilegio de estar entre ellos. Todavía hoy, agradecido a los cuatro oficiales británicos que me escoltaron en todo momento, me doy cuenta de que su presencia podría no haber sido suficiente. Unos años más tarde, el mismo hotel fue escenario de un atroz atentado en el que murieron muchas decenas de personas que asistían a un acto como este.

Estuve en Afganistán en 2014, no mucho después de que Ashraf Ghani se convirtiera en presidente. Probablemente ganó el voto popular en las elecciones presidenciales, pero el mundo nunca lo sabrá porque no se contaron todos los votos[271]. La embajada de Estados Unidos había insistido en detener el recuento de votos y John Kerry, entonces secretario de Estado estadounidense, había volado para obligar a Ghani a llegar a un acuerdo con su principal contendiente. Era un momento para la esperanza: corría el rumor de que los talibanes estaban dispuestos a hablar y Ghani, con su amplio apoyo pastún, bien podría ser la persona adecuada para ellos, incluso si eso significaba barrer los resultados electorales bajo la alfombra. Siete años después, todas las tropas occidentales se marcharon y los talibanes volvieron al poder, como en 2001.

En 2014, los aliados occidentales de la OTAN esperaban poder dar un paso atrás en un conflicto que surgió de una demostración de fuerza impulsada por las emociones provocadas por los atentados del 11S y cuyo objetivo era cortar la amenaza terrorista de los combatientes de Al Qaeda. En

Afganistán, se encontraban bajo la protección del Gobierno dirigido por los talibanes en Kabul. Después de que la OTAN expulsara a los talibanes de Kabul y los adentrara en las montañas, la campaña de la OTAN llegó rápidamente a su fin. O eso parecía. Al igual que las fuerzas británicas en el siglo XIX y las rusas en la década de 1980, las fuerzas de la OTAN han descubierto desde entonces que en Afganistán los conflictos suelen acabar en tablas o en derrota.

En 2014, el fin del Gobierno de Hamid Karzai supuso un gran alivio. Su mandato se vio empañado por la incapacidad de lograr un consenso entre los grupos enfrentados, el aumento de la corrupción causado por el clientelismo y la ineptitud general para reconstruir un Estado débil y fragmentado, marcado por los conflictos y por no convertirlo en un Estado operativo[272]. Las capitales occidentales creían especialmente que Ashraf Ghani era la persona adecuada para arreglar este Estado fallido. Sin duda, Ghani, un antiguo funcionario del Banco Mundial y autor del manual *Fixing Failed States*, tenía que ser el hombre adecuado para ese trabajo[273]. Pero Afganistán ha demostrado no ser tan fácil de arreglar.

Este capítulo trata de los Estados en conflicto y de cómo pueden salir de él. La bibliografía sobre economía y ciencias políticas contiene mucha información sobre por qué empiezan o persisten las guerras civiles[274]. Aquí me interesa más cómo acaban y cómo surgen los acuerdos que traen la paz y la estabilidad. El marco desarrollado en el capítulo 2 puede ser de gran ayuda; allí se sugería que un nuevo Estado surge de un acuerdo entre quienes tienen el poder de elegir la paz y la estabilidad frente al conflicto. Consideran que es una mejor forma de obtener riqueza y poder, convirtiendo a los "bandidos errantes" en "bandidos estacionarios" y manipulando la economía en su beneficio mediante el control compartido del Estado[275].

Cualesquiera que sean las causas subyacentes del conflicto, o las motivaciones para buscar su fin, mi punto de partida es, por tanto, que la paz solo tendrá éxito si cuenta con unos fundamentos económicos serios, de modo que el pacto de élite que traiga la paz pueda mantenerse. La paz requerirá entonces un compromiso compartido para reconstruir una especie de economía. Dado que la alternativa —permanecer en el conflicto— es tan

sombría, puede que este acuerdo económico no llegue a mucho. Sin embargo, incluso si sirve para una política redistributiva, de modo que las ganancias fluyan hacia las partes del acuerdo, podría ofrecer un principio de estabilidad. Pero incluso este resultado entre las partes en conflicto suele resultar difícil. La confianza es escasa, por lo que el compromiso necesita algún tipo de bloqueo. Yo llamo a esta paz un acuerdo comercial. No es exactamente la paz que imaginó John Lennon, pero es un comienzo.

En lo que sigue empiezo con mis experiencias con Sudán del Sur y Afganistán y no es probable que estas historias tengan pronto un final feliz. La paz puede no tener sentido económico para las élites de Sudán del Sur, mientras que la paz en Afganistán puede haberse vuelto económicamente insostenible incluso antes de que los talibanes volvieran al poder. La ayuda al desarrollo también aparece en este capítulo, ya que no es neutral. La ayuda humanitaria en Sudán del Sur y la financiación a gran escala del Estado en Afganistán han cambiado los incentivos económicos para la paz. Y cuando lleguen los acuerdos de paz, nadie debe ser ingenuo: no surgirá de la noche a la mañana, ni nunca, un Estado benevolente con un acuerdo de desarrollo.

Más adelante, en este capítulo, me ocuparé de Nepal, Líbano y Somalilandia, países que me infunden esperanza, no porque sean éxitos espectaculares del desarrollo o iconos de la buena gobernanza (están lejos de serlo), sino más bien porque han encontrado la manera de dar la vuelta a la primera esquina: la paz implica allí un acuerdo económico entre las élites.

EL ESTADO CARROÑERO DE SUDÁN DEL SUR

Me apeé del destartalado helicóptero Tupolev, que volaba con un rótulo de las Naciones Unidas. Durante todo el viaje había goteado aceite del techo, pero la tripulación estonia se había reído de nuestras miradas de preocupación. Habíamos viajado desde la capital de Sudán del Sur, Juba, hasta territorio controlado por los rebeldes para ver de primera mano la ayuda humanitaria ofrecida a los refugiados que habían huido a la ciudad, empezando por un gran almacén de ayuda alimentaria cerca de la pista de aterrizaje. Esto era Ganyiel en 2016.

Me llamó la atención que no hubiera soldados a la vista para ver cómo estábamos. El almacén estaba lleno de toneladas de grano, pero tampoco había guardias, aunque al parecer había miles de refugiados hambrientos cerca, un ejército al que alimentar. El asfalto estaba flanqueado por amplios y sencillos bungalós, cada uno de ellos era la bulliciosa sede local de una ONG. Algunos llevaban allí décadas. El comandante local que nos había dado la bienvenida, vestido con su ajustado uniforme militar talla XXXL, nos dijo más tarde, esa misma mañana, que estaba encantado de que las ONG se ocuparan de la gente para que él pudiera centrarse en "los asuntos importantes".

El revuelo que siguió al nacimiento de Sudán del Sur como Estado independiente en 2011 tras muchas décadas de conflicto parecía haber quedado atrás. El Estado había surgido como parte del Acuerdo General de Paz (AGP) de 2005 entre el Gobierno sudanés y los rebeldes del Ejército/Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLA o SPLM)[276], que llevaban librando una insurgencia armada desde la década de 1980. En 2012 estalló un nuevo conflicto entre el recién acuñado Sudán del Sur y Sudán, y en 2013 los líderes sursudaneses, el presidente Salva Kiir y su vicepresidente Riek Machar, se enfrentaron violentamente. Desde entonces, el conflicto ha estallado en repetidas ocasiones. Aunque en 2018 se alcanzó un acuerdo de paz entre los principales protagonistas, Sudán del Sur sigue siendo tan frágil como antes, y se han registrado enfrentamientos en muchas zonas en 2021.

Es evidente que un conflicto prolongado afecta a la población y a la economía. Los datos son incompletos, pero las estimaciones sugieren que la economía de Sudán del Sur, medida por el PIB per cápita, se ha reducido en más de la mitad desde la independencia[277]. La gran mayoría de la población vive por debajo del umbral internacional de pobreza de 1,90 dólares por persona al día y uno de cada diez niños no llegará a cumplir los cinco años. En varios distritos, un gran número de personas ha pasado hambre en los últimos años[278]. ¿Por qué es tan difícil la paz en Sudán del Sur? ¿Por qué la independencia ha ofrecido tan poco a su pueblo?

LA PAZ COMO INTERLUDIO

Durante los 40 años anteriores, el SPLA había sido uno de los muchos grupos vinculados a las élites provinciales periféricas[279] en conflicto con las élites que controlaban la política y la economía desde Jartum, la capital de Sudán. Después de 1989, cuando el presidente Bashir llegó al poder en Sudán, este control se convirtió en un acto de equilibrio entre una élite militar-comercial y una élite islamista. El líder indiscutible, carismático y muy culto del SPLA, John Garang, estaba ansioso por hacerse con el poder en Jartum y, como mucho, veía a un Sudán del Sur autónomo como un trampolín hacia el poder en todo el país. Tras su muerte accidental en 2005, le sucedió su lugarteniente, Salva Kiir. Con su liderazgo mucho más disputado, Kiir se centró en un acuerdo de independencia para sus compinches de la élite provincial de Sudán del Sur; le interesaba menos Jartum. Kiir llegó a un acuerdo con la mayoría de los principales grupos y facciones sursudaneses para apoyar la independencia, que fue aprobada por abrumadora mayoría en 2011 en un referéndum.

Pero esta no es la historia que el mundo escuchó durante este período. El deseo de ver todos los conflictos como una lucha entre el bien y el mal, o entre valientes rebeldes y terribles opresores, dio lugar a atractivas narrativas que apoyaban a los líderes del Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán. Incluso Hollywood se unió a la causa, pintando el conflicto como un enfrentamiento entre africanos pobres y excluidos y sus explotadores, árabes ricos y violentos, o como un enfrentamiento entre cristianos devotos e islamistas que los habían martirizado. El Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán fue presentado como el liberador cristiano y Kiir como el Josué que guiaría a su pueblo a la tierra prometida[280]. Una vez que Jartum se apartara del camino, un Sudán del Sur independiente se convertiría en un faro iluminado de desarrollo, que se abriría camino para salir de la pobreza y cumplir con el pueblo sursudanés.

Los conflictos en Sudán siempre han ido más allá de la etnia o la religión. Sin embargo, los que compiten por el poder han intentado utilizar estos factores para unir a la gente a su causa. Los que ostentaban el poder en

Jartum tenían poco tiempo para la provincia del sur, ya fuera su élite o su población. Y, sin embargo, se sentaron y tomaron nota de un empresario político como John Garang, que en la década de 1980 comenzó a utilizar la técnica probada de recurrir a la violencia para reivindicar las rentas producidas por el Estado y la economía de Sudán, en parte, sin duda, con algunas intenciones e ideales decentes[281]. En 1999, cuando el petróleo comenzó a transformar las fortunas del Estado sudanés, las expectativas aumentaron enormemente y se exportó a gran escala desde el sur de Sudán. En 2005, las exportaciones del sur ascendían a unos 4.000 millones de dólares, lo que suponía unos ingresos anuales para el Gobierno de unos 3.000 millones de dólares. Se esperaba que en el futuro esta cifra aumentara.

Aunque el petróleo y la nueva riqueza no causaron el conflicto, el conflicto no podía ignorarse. Y así se abrió la puerta a un acuerdo de paz. Jartum podría comprar a sus partidarios y dejar más que suficiente para que los rebeldes obtuvieran su parte del botín. El aumento de los ingresos petroleros y la explotación pacífica del petróleo permitirían que todas las partes salieran ganando[282]. El coste de no llegar a un acuerdo sería empeorar la situación de todos. La perspectiva de un reparto de rentas entre las élites del norte y del sur estaba entonces en el aire.

La abundante producción de petróleo hizo posible la paz. El acuerdo de paz comprometía a un sur, independiente, a pagar importantes ingresos al norte de Sudán. En general, parecía un plan sensato. La producción combinada de petróleo siguió aumentando, hasta alcanzar más de 450.000 barriles entre 2007 y 2011, 350.000 de los cuales procedían del actual Sudán del Sur. A los precios del petróleo de ese período, esa cantidad se tradujo en más de 10.000 millones de dólares en ingresos por exportación, o 7.000 millones en posibles rentas del Estado, la mitad de las cuales se quedarían en Sudán del Sur. En 2011, las rentas del petróleo representaban el 55% del PIB de Sudán del Sur. En teoría, esta riqueza petrolera debería haber transformado Sudán del Sur, que de otro modo sería esencialmente una economía tropical de subsistencia sin otros motores obvios de progreso económico. En la práctica, sin embargo, el acuerdo dio a Kiir y a todos sus rivales por el poder la oportunidad de hacerse con una riqueza nunca vista,

dejando lo suficiente para pagar a sus partidarios y crear un Estado estable, aunque construido en torno al patronazgo y el clientelismo. Para ser franco, logrado el estado de Sudán del Sur y teniendo en cuenta el interminable sufrimiento por el conflicto y la miseria, yo aceptaría este resultado. Pero el SPLA/M no eligió ni la vía del progreso a través del desarrollo ni una vida acogedora para que la élite viviera de las rentas. Eligió la tercera vía: más conflicto.

¿En qué punto se torció todo? La paz se basaba en un acuerdo económico que pudiera respaldar al acuerdo político subyacente entre el norte y el sur. Parecía que se daban las condiciones necesarias para mantener la paz. El acuerdo económico estaba lo suficientemente perfeccionado como para poder pagar a todos los caciques y líderes de las milicias implicados, dejando aún suficiente margen para el clientelismo generalizado. Construir un Estado, incluso uno construido sobre el patrocinio y el clientelismo, requiere liderazgo y juicio, pero Kiir y otros líderes del SPLA demostraron que carecían de estas cualidades. A Kiir le faltó algo de sensatez en 2012, cuando subió la apuesta reiniciando la guerra con Sudán con la intención de conseguir un mejor acuerdo petrolero. Poco ganó al final, y las consecuencias condujeron a una ruptura en 2013 con su adjunto, Riek Machar. También fracturó aún más la débil coalición de élites provinciales, que esperaban recompensas más sistemáticas por su apoyo. Mientras tanto, las estructuras estatales, aunque solo fuera para ofrecer un clientelismo eficaz, ni siquiera empezaron a surgir[283]. Todas las partes exageraron las luchas y las rivalidades étnicas con éxito. En 2016, un joven de Ganyiel me dijo que no le gustaba la disposición de los líderes a luchar, pero que si le llamaban para defender a su pueblo él, como muchos miembros de su familia, lo haría.

Desde entonces, y a diferencia del período anterior a la independencia, el petróleo no ha ayudado a alcanzar un acuerdo de paz. En 2014, los precios del petróleo se desplomaron y nunca volvieron a recuperar el máximo alcanzado en la época de la independencia. La riqueza prometida no existe, por lo que ningún acuerdo de paz puede ofrecer compensaciones a los niveles prometidos anteriormente. Ningún líder puede vender fácilmente un posible acuerdo en el que todos salgan peor parados que antes del conflicto, un

conflicto arraigado en la búsqueda de mayores rentas para cada grupo. Kiir y Machar son notoriamente malos negociadores, pero no hay otros que puedan tomar estas difíciles decisiones. Puede que se firmen acuerdos, pero todos parecen temporales, un paréntesis hasta el próximo conflicto. Conllevarán promesas de riqueza para todos, de nuevo para crear una ilusión de éxito. Mientras tanto, el país y sus dirigentes viven de las sobras, e incluso sus prospecciones petrolíferas están en ruinas. El Estado sursudanés y sus dirigentes podrían haber sido leones, pero han optado por ser clanes de hienas que luchan por las sobras.

EL DILEMA HUMANITARIO

En retrospectiva, la ayuda internacional tampoco ha servido a Sudán del Sur. Las grandes ganancias inesperadas del petróleo en 2011, el año de la independencia, se gastaron inmediatamente a unos niveles que duplicaban el presupuesto original del Gobierno. El gasto público aumentó rápidamente hasta 340 dólares per cápita, un nivel muy superior al de países vecinos como Sudán, Uganda o Etiopía. Pero el gasto excesivo no se destinó a servicios esenciales como la educación o la sanidad. Prácticamente todos los ingresos extraordinarios se destinaron a la administración pública —a pagar generosamente a los funcionarios recién contratados— y a la seguridad —a ampliar y pagar al ejército—. Por ley, se crearon estructuras institucionales, como un banco central independiente, una oficina presupuestaria y un auditor general pero, en la práctica, ni los presupuestos ni la rendición de cuentas importaron.

Mientras tanto, la ayuda internacional comenzó a ampliarse, en 2011 (2011)" a niveles similares a los de Uganda y Etiopía, y aumentando rápidamente en 2013 a niveles per cápita tres veces superiores. En este punto, la comedia romántica mundial con Sudán del Sur y sus líderes empezó a convertirse en un oscuro *reality show* con un reparto de dudosa reputación. Al principio, se proporcionó amplia asistencia técnica para crear la capacidad gubernamental de la que este nuevo Estado claramente carecía, pero que a sus dirigentes apenas les importaba. Los donantes intervinieron

para gestionar servicios sociales como la sanidad y la educación mediante cientos de unidades paralelas de ejecución de proyectos —fuera de los sistemas gubernamentales[284]—. El gobierno estaba encantado. De hecho, en 2016 el asesor económico del presidente me expresó su gratitud como funcionario del Reino Unido porque el establecimiento y la financiación de la atención sanitaria y la educación en el país "pudieran dejarse en manos de los donantes".

Con el recrudecimiento de la guerra civil, cada vez más personas pasaron a depender de la ayuda humanitaria. Algunas organizaciones internacionales se limitaron a hacerse cargo de todos los sistemas sanitarios locales, mientras que otras proporcionaban dinero en efectivo o alimentos, así como apariencia de seguridad y protección para las poblaciones desplazadas. Por desgracia, esta no es toda la historia. La autoridad militar local ya no tenía que responsabilizarse del bienestar de la población local, así que los rebeldes pudieron centrarse en lo que querían: el conflicto y el control, prolongar su enfrentamiento.

A la empobrecida población de Sudán del Sur aún le aguardan tiempos difíciles. Los extranjeros pueden cambiar algo las cosas, pero menos de lo que nadie esperaría. Convivir con el conflicto ha sido un modo de vida normal durante muchas décadas, y esto no va a cambiar pronto.

AFGANISTÁN: UNA PAZ INASEQUIBLE

El control de Afganistán, encrucijada de rutas comerciales históricas entre Oriente y Occidente y entre el norte y el sur, se lo disputan desde hace tiempo clanes tribales, como pastunes, tayikos, uzbekos y hazaras. La política de identidad, entrelazada con la ideología religiosa, se utiliza como vehículo de apoyo popular a sus líderes rivales. Los señores de la guerra y los hombres fuertes locales personifican la noción de "bandido estacionario", pero la mayoría han sido incapaces de establecer un monopolio de la violencia local o central durante largos períodos de tiempo[285]. No se puede descartar la importancia económica de todo ello. Durante muchos años, el acceso a los recursos de los valles fértiles, la riqueza minera y las rutas comerciales han

estado en juego como medio para obtener y consolidar el poder. Incluso los talibanes, esa fusión de ideología fundamentalista islámica deobandi y valores tribales pastunes, aceptaron de buen grado los beneficios de controlar las rutas comerciales, gravando el comercio en las zonas que controlan.

Una lección que las tropas extranjeras han vuelto a aprender tras décadas en Afganistán es que entrar en conflicto en ese país es fácil, pero salir airosos es mucho más difícil. Es un avispero de lealtades locales cambiantes y desconfianza. Con las campañas militares atascadas durante la última década, Occidente solo quería cortar por lo sano. En 2021 lo hizo y las tropas de la OTAN se marcharon. El gobierno de Ghani se derrumbó, aunque más rápido de lo que la mayoría esperaba, y los talibanes volvieron al mando.

En los años anteriores al regreso de los talibanes, muchos comentarios sobre las negociaciones de paz afganas de los talibanes con las potencias internacionales, así como con el gobierno de Ghani. Se centraron en el acuerdo político que podría llegar a continuación: cómo lograr el reparto del poder entre grupos con profundas divisiones en términos de ideología e identidad, teniendo en cuenta la naturaleza brutal de la anterior administración talibán entre 1996 y 2001[286]. Aquí me centro en las dimensiones económicas que hacían bastante inverosímil un acuerdo de paz afgano. Décadas de conflicto no solo han socavado la base económica del Estado, sino que tanto el conflicto como el vasto apoyo militar y de ayuda al desarrollo de Occidente han distorsionado sus cimientos creando intereses que hacían difícilmente posible, y mucho menos asequible, un acuerdo entre las partes. Aunque ahora se haya producido un cambio de régimen, no un acuerdo de paz, esta realidad económica no puede ser ignorada ni siquiera por los talibanes. En el resto de esta sección exploro con más detalle los aspectos económicos de la paz en Afganistán.

NO ES UNA GUERRA DEL OPIO

Teniendo esto en cuenta, durante mi viaje a Afganistán en 2014 me interesó entender qué oportunidades económicas surgidas tras décadas de conflicto podrían servir de base para una estabilidad renovada como parte de un nuevo

pacto de élite. Lo más destacado fue aventurarme a salir de la Zona Verde para conversar alrededor de una taza de té al margen del acto descrito anteriormente en el Hotel Internacional de Kabul. Conocí de primera mano las oportunidades de minería y comercio de piedras preciosas gracias a empresarios tayikos y uzbekos con buenos contactos, los sueños de un joven empresario de software local y la historia de las familias comerciales pastunes de Kandahar, que llevan más de un siglo exportando productos hortícolas a toda la región y más allá. La historia de Afganistán tiende a olvidarse: el país solía representar el 60% de las exportaciones mundiales de pasas y era conocido también por vender los mejores albaricoques y almendras, cultivados en los fértiles valles de regadío de las provincias de Kandahar y Helmand[287].

Tras décadas de conflicto, la economía no es tan benigna. La mayoría de las oportunidades de crecimiento proceden de sectores relacionados con el conflicto, como la construcción y la seguridad, gracias al enorme gasto extranjero en ayuda militar y de otros tipos. Los frutos secos han sido sustituidos por otro cultivo hortícola de exportación: la adormidera (base de la heroína), que representa una cuota del mercado mundial (ilegal) aún mayor que la de las pasas en épocas anteriores.

Las bandas criminales de todo el mundo obtienen decenas de miles de millones de dólares procedentes de la adormidera. También los beneficios de Afganistán son enormes, pero siguen siendo relativamente modestos: una media estimada de 3.000 millones de dólares al año, es decir, alrededor del 15% del PIB del país. De esa cantidad, unos 1.000 millones de dólares pueden acabar en los bolsillos de los campesinos[288], es decir, menos de unos 90 dólares per cápita en total, mucho menos que, por ejemplo, las rentas del petróleo per cápita en Nigeria —que superan con creces los 300 dólares per cápita—. Por supuesto, muchos otros eslabones de la cadena de valor obtienen también grandes ganancias de la adormidera. Los talibanes también; probablemente unos cientos de millones al año, pero esta cantidad es mucho menor de lo que a veces se sugiere.

Sin embargo, la guerra contra los talibanes nunca tuvo por objetivo el control de la producción o el comercio de adormidera. Ni siquiera fue

financiada por ellos[289]. Y lo que es más importante, es poco probable que el final de ese conflicto acabe con esa producción y ese comercio: la adormidera es, con diferencia, el cultivo más lucrativo en vastas zonas del país. Para muchos afganos que no tienen otra alternativa que la agricultura de subsistencia, dejar de cultivar la adormidera les empujaría de nuevo a la pobreza[290]. En cualquier caso, las prohibiciones han demostrado su ineficacia, y durante las dos últimas décadas EE UU gastó alrededor de 1,5 millones de dólares al día en políticas de erradicación en Afganistán sin ningún éxito[291]. Para que la adormidera pierda su atractivo, el país necesitará una economía que ofrezca a agricultores y comerciantes por igual mejores oportunidades de inversión, a menos que por algún milagro la demanda mundial de heroína se desplomara.

LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL EQUIVOCADA

Un problema más inmediato derivado de décadas de intromisión extranjera es que gran parte del resto de la economía se destina a la economía del conflicto, así que la ayuda ha desempeñado un papel importante en ello. Las sumas en juego son extraordinarias. Solo Estados Unidos gastó al menos 45.000 millones de dólares en Afganistán en 2018 (la mayor parte en objetivos militares y de seguridad), lo que supone más del doble del PIB del país. El gasto militar estadounidense ha ascendido a cerca de 1 billón de dólares en los últimos 20 años[292]. Gran parte se gastó en sus propias fuerzas y en las empresas de seguridad privadas que introdujo en el país: unos 100.000 soldados en 2010, así como 94.143 contratistas de seguridad[293]. Mientras tanto, la ayuda directa de EE UU a Afganistán en 2010 fue de 5.400 millones de dólares, de los cuales aproximadamente dos tercios se destinaron a los sectores militar y de seguridad del Gobierno. El resto fue ayuda al desarrollo, como suele entenderse[294]. En general, la ayuda internacional militar y de otro tipo gastada directamente en Afganistán había disminuido en realidad en los últimos años, tras haber alcanzado un máximo de unos 16.000 millones de dólares en 2011, de los que de nuevo dos tercios fueron apoyo militar.

Aunque gran parte de la ayuda se hubiera prestado en forma de suministros en especie, incluido material para el ejército afgano y otras fuerzas de seguridad[295], se siguieron gastando sobre el terreno muchos miles de millones en ayuda a la seguridad y al desarrollo. No cabe duda de que la parte dedicada al desarrollo hizo algunas cosas buenas por la gente y no quiero en modo alguno restarle importancia. Aunque las estadísticas son difíciles de verificar, todas apuntan a mejoras considerables como en la esperanza de vida, la educación de las niñas y las estadísticas de mortalidad infantil. Para algunos, esto debería ser suficiente: de un millón de niños en educación primaria en 2001, se ha pasado a dos tercios del total de la infancia, unos 6 millones, de los cuales unos 2 millones son niñas. Las tasas de vacunación pasaron de una cuarta parte de los niños pequeños a dos tercios[296]. Sin embargo, la ayuda hizo algo más que cosas buenas. Los escenarios de conflicto son lugares difíciles para gastar bien, sobre todo cuando hay muchas necesidades y la ayuda se gasta en algo más que en asistir a las personas (véase el cuadro 3).

CUADRO 3

AYUDA AL DESARROLLO: CORAZONES Y MENTES

El hecho de que la OTAN, y especialmente Estados Unidos, tuvieran tantas tropas sobre el terreno en Afganistán y gastaran tanto en el sector de la seguridad explicaba las extraordinarias cantidades de ayuda al desarrollo dirigidas a ese país. El número dice más sobre las consecuencias imprevistas de las campañas militares que sobre la ayuda y su eficacia o impacto general.

No cabe duda de que algunos pensaron que un gran volumen de ayuda podría contribuir a terminar más rápidamente la participación militar, a cimentar el apoyo al Gobierno y la presencia extranjera, o al menos a reducir la violencia, frenando el apoyo a los talibanes; es decir, que la ayuda contribuiría a cambiar "los corazones y las mentes" de la población local en apoyo de los objetivos militares[297]. La mayoría de las pruebas sugieren que este enfoque no funcionó en las zonas de alto conflicto, a pesar de que allí las expectativas eran las más altas. A nivel local, el apoyo o las objeciones a los talibanes rara vez giraban en torno a las cuestiones socioeconómicas que la ayuda podía tratar de abordar. A menudo, se trataba del Estado de derecho o la gobernanza local, incluido el papel de las familias poderosas y los hombres fuertes.

La presión para gastar con rapidez, sin apenas comprender la dinámica del conflicto local, casi no mejoró las posibilidades de que arraigara un buen desarrollo. La prestación de la ayuda dependía a

menudo de hombres fuertes o funcionarios, con demasiada frecuencia corruptos, que podían ser responsables de parte de la alienación de la población local[298]. Apenas se produjo un cambio sistemático en los corazones y las mentes, y los estrategas militares probablemente esperaban demasiado de este tipo de ayuda. En zonas menos afectadas por el conflicto, como en el norte, los esfuerzos de desarrollo paralelos a los esfuerzos básicos de seguridad resultaron más propicios para reducir la violencia[299].

No solo fue difícil gastar bien la ayuda sobre el terreno, sino que también tuvo consecuencias más amplias. En Afganistán, la asombrosa magnitud del gasto en ayuda modificó el funcionamiento del gobierno y la estructura y los incentivos de la economía. Estos cambios dificultaron cualquier acuerdo de paz, lo hicieron difícil de mantener y posiblemente inasequible. También significó que los talibanes heredaron un Estado que nunca fue sostenible, independientemente de quién estuviera al mando.

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA Y EL COSTE DEL SECTOR PÚBLICO

Tras la caída de los talibanes en 2001, la ayuda exterior había sufragado la mayor parte del gasto público[300], pero en su mayor parte estaba fuera del presupuesto. Es decir, entre 2001 y 2010, alrededor del 82% del total de la ayuda se gastó fuera de los sistemas habituales de entrega y rendición de cuentas del Gobierno[301]. El ejército afgano tuvo que reforzarse con un gasto enorme, aumentando los salarios de las tropas pero también proporcionándoles equipos y formación avanzados[302]. Los otros grandes flujos de ayuda para apoyar el surgimiento de un Estado que funcionara con rapidez significaron la creación de estructuras totalmente nuevas para gestionar el Estado[303], paralelas a las estructuras estatales existentes y dotadas de una segunda administración pública. Los miembros de esta administración eran afganos, algunos retornados de la diáspora, pero se beneficiaban de contratos mucho mejores que los del funcionariado ordinario para gestionar estos grandes programas financiados por la ayuda, con el apoyo de un ejército considerable de consultores extranjeros de asistencia técnica.

Se pueden entender las decisiones tomadas, pero tienen consecuencias y

dificultaron el alcance de un acuerdo de paz sostenible. Tras la eliminación inicial de los talibanes, el nuevo Gobierno y los donantes se encontraron con los restos de un Estado con una rendición de cuentas limitada, basado en el clientelismo y en oscuras conexiones informales; en resumen, un Estado hipopótamo. Estaba claro que ni bastaba con reconstruir ese Estado, ni sería fácil cambiarlo. Para los países donantes, este servicio público paralelo, con su segunda administración pública, parecía la única forma de proporcionar un atajo para gestionar la seguridad y prestar servicios a la población, sobre todo cuando los talibanes empezaron a resurgir en torno a 2006. El resultado final es ahora un Estado afgano con muchas capas y sistemas paralelos incrustados que serían inasequibles, bajo control talibán o no, si se retirara la ayuda a la escala de la década anterior.

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA E INCENTIVOS A LA ECONOMÍA

Mientras tanto, se creó toda una estructura de apoyo en torno al ejército extranjero y nacional, así como al esfuerzo de ayuda al desarrollo. Los que tenían afán empresarial comprendieron que invirtiendo en estos es como se ganaría dinero en las décadas venideras. ¿Cuál fue el resultado? Surgió un sector privado dinámico que proporcionaba rápidamente servicios de construcción, seguridad, logística y otros servicios de apoyo, con la ayuda de servicios de facilitación ofrecidos por personas que podían hacer que las cosas sucedieran, es decir, aquellos que tenían una lista de contactos de quienquiera que importara en su país y una cuenta bancaria en Dubai. La corrupción a gran escala y el fraude en la contratación pública eran la norma. Comparada con esta parte de la economía, la economía de la adormidera llegó a ser casi benigna, productiva y con impacto local.

No hay por qué sorprenderse de las consecuencias. Las mismas fuerzas que condujeron a un gobierno basado en el clientelismo, y no en la rendición de cuentas, fueron responsables del crecimiento de un sector privado basado en los vínculos con quienes tenían poder e influencia con los señores de la guerra, los líderes de los clanes y las familias dirigentes. La ayuda internacional a gran escala no causó la corrupción, pero definitivamente la

alimentó en un Estado basado en el clientelismo, con su frágil equilibrio de poder e influencia fragmentados (véase el cuadro 4). SIGAR, el Inspector General Especial para la Reconstrucción de Afganistán[304], advirtió en repetidas ocasiones sobre la magnitud de la corrupción y, en 2020, escribió en un eufemismo diplomático, que "el trabajo de SIGAR ha identificado repetidamente la impunidad de los poderosos afganos como un problema constante"[305].

CUADRO 4

LA CORRUPCIÓN EN AFGANISTÁN: ALGUNOS EJEMPLOS

El fraude y la malversación de fondos fueron los mayores juegos de la ciudad y las cantidades implicadas ascendieron a miles de millones. En un caso, relacionado con el Banco de Kabul, con estrechas conexiones con el presidente Karzai y otros dirigentes, se blanquearon unos 1.000 millones de dólares en un botín ilícito que se envió a Dubai[306]. La corrupción también se produjo de formas aparentemente legales. Surgieron numerosas empresas vinculadas al Golfo y a Estados Unidos, pero también a diversos miembros de la élite afgana. En el sector de la seguridad en particular, las empresas locales eran subcontratas de empresas internacionales que prestaban servicios de seguridad y logística a la OTAN o a actores del desarrollo. Su capacidad para funcionar dependía de cómo trabajaran con quienes ostentaban el poder en todo Afganistán, lo que requería contactos con las milicias y los hombres fuertes locales, e incluso con los talibanes[307].

A veces, las tácticas empleadas en estas operaciones parecen casi de aficionado: por ejemplo, hombres principales locales que atacan proyectos de infraestructuras y luego presionan para obtener un contrato de seguridad que proteja esos mismos proyectos en el futuro[308]. Otros casos son extraños pero habituales, como el de contratistas estadounidenses, relacionados con un exministro de Defensa, que supuestamente pagaron a los talibanes para que permitieran el paso de material militar con el que atacarlos después[309]. Afganistán figura constantemente entre los países más corruptos del mundo según Transparencia Internacional. Para poner el país en perspectiva, recientemente se situó justo por encima de la República Democrática del Congo[310].

¿Y AHORA QUÉ?

No es de extrañar que la intervención militar exterior y la enorme afluencia de dinero internacional en las cantidades observadas en Afganistán durante

las dos últimas décadas hayan tenido consecuencias imprevistas. Entre otras cosas, el patrocinio y el clientelismo están ahora aún más arraigados, lo que socava el funcionamiento de un Estado emergente bajo control talibán[311]. La economía ha estado viviendo de las adquisiciones del sector público —en particular, en la seguridad y la construcción—, pero estos sectores difícilmente constituyen la base del crecimiento de la productividad[312]. Además, muchas de las empresas existentes se construyeron sobre la base de conexiones con la política y el poder, por lo que están plagadas de comportamientos ilícitos[313]. Incluso si Occidente creyera que se puede llegar a un acuerdo político, la economía afgana se vería afectada, simplemente no hay base económica para ello. No es de extrañar que las interminables discusiones de Doha nunca llegaran a ninguna parte: ningún acuerdo sobre el reparto de las rentas iba a ser creíble.

Y, sin embargo, no es imposible que algún día surjan mejores acuerdos económicos y políticos, construidos sobre las ruinas de las consecuencias económicas imprevistas del apoyo externo masivo. Afganistán posee riquezas minerales como cobre, oro, piedras preciosas y mineral de hierro. Según el Ministerio de Minas, puede tener "hasta un billón de dólares en recursos naturales", que quizá representen el 20% del PIB en 2030. Sin embargo, un pacto de élite en torno a los recursos naturales de regiones concretas en un país de alianzas poco firmes y tratos con multitud de milicias y señores de la guerra, con o sin intermediación de los talibanes, no es base para la sostenibilidad. Afortunadamente, Afganistán tiene más. Tiene tierras fértiles para la horticultura y comerciantes exitosos y conectados. El éxito de Afganistán en la cadena de valor mundial de la adormidera es una señal esperanzadora, pues indica que los agricultores pobres pueden cultivar productos hortícolas de alto valor con la calidad necesaria y que los comerciantes inteligentes son capaces de vincular los productos de alto valor a cadenas de valor rentables que llegan a los puertos de Rotterdam y Amberes, aunque de momento solo sea de forma ilegal. Tal vez una futura reconfiguración del poder en Afganistán abra la puerta a más vínculos comerciales lícitos en la región, con Pakistán, la India, Irán o China. O tal vez se reanude algún día el dominio mundial de Afganistán en pasas y

almendras y albaricoques de alta calidad. Por desgracia, tras décadas de conflicto, la paz y el desarrollo sostenibles pueden requerir no solo magia política y un amplio apoyo exterior sino también un milagro económico.

LA PAZ COMO NEGOCIO

La magia y los milagros suceden. Las guerras civiles parecen terminar y parece posible un futuro sin conflictos armados. En los tres países que aparecen en esta sección —Nepal, Líbano y Somalilandia— la guerra civil llegó a su fin de formas sorprendentes, que parecen haber perdurado, y sin el espectáculo de un cambio de régimen destructivo como se vio en Afganistán. Las descripciones que siguen no son un análisis completo de estos Estados y sus conflictos, sino más bien un análisis de algunas de las características más llamativas de sus acuerdos de paz y de cómo parecen haberse reforzado a sí mismos. Aunque ninguno de estos países es obviamente una historia de éxito en términos de desarrollo y crecimiento, merece la pena considerarlos porque la hipótesis contraria —la continuación del conflicto a gran escala y con mucho sufrimiento humano— no se materializó. En cada una de estas historias subyace un pacto de élite que no solo supuso una oportunidad para la paz, sino también una oportunidad que merecía la pena mantener, tanto desde el punto de vista político como económico. En Nepal, un panorama político cambiante permitió a los líderes ser sensatos y alejarse del borde del abismo. En Líbano y Somalilandia, se encontró la manera de construir un pacto de élite atractivo para todas las partes. Y en los tres países, los principales actores de la élite siguieron compitiendo por los recursos, pero sin la amenaza de la violencia extrema.

Si se observan los tres países, destacan dos factores. En primer lugar, se necesitan suficientes actores clave dispuestos a llegar a un acuerdo. No es necesario que dejen de lado sus diferencias fundamentales, pero sí que estén dispuestos a apostar por el progreso a través de la estabilidad y no del conflicto. En segundo lugar, el acuerdo económico es importante porque determina los incentivos ofrecidos a las partes: este es el punto principal que a menudo se pasa por alto. Los ejemplos del Líbano y Somalilandia son

especialmente instructivos.

REALEZA, BRAHMANES Y MAOÍSTAS EN NEPAL

Nuestro anfitrión comentó que todos los que se sentaban a la mesa eran brahmanes y los nueve invitados sonrieron. Era una cena informal celebrada durante una visita a Nepal en 2015; un colega había invitado a un selecto grupo de periodistas y académicos de todas las tendencias políticas. Estábamos debatiendo, nunca acaloradamente, si finalmente se aprobaría la nueva Constitución y si cambiaría mucho para la población general. Pregunté cómo Nepal había vuelto del abismo en 2006, tras diez años de guerra civil en la que murieron 17.000 personas. Sabía que algunos de los presentes en la mesa habían apoyado la violencia.

El conflicto había enfrentado a los maoístas, descontentos con la falta de militancia de los demás partidos que luchaban por el cambio democrático, con un gobierno apoyado por la familia real y reacio a la apertura. Los maoístas habían encontrado un terreno fértil en Nepal porque el país seguía padeciendo una pobreza profundamente arraigada y una economía estancada. Aunque Nepal está encaramado entre dos potencias rivales, China y la India, la intervención exterior era limitada.

En sus primeras fases, el conflicto fue esporádico, con escaramuzas entre los rebeldes y la policía. La situación se agravó en 2001, cuando se produjo un extraño tiroteo en la capital, Katmandú. El príncipe heredero Dipendra, que al parecer estaba borracho y drogado con cocaína, mató al rey, a la reina y a muchos miembros de la familia real en un tiroteo en su residencia, el palacio de Narayanhiti. Su tío, el príncipe Gyanendra, que asumió el poder como el siguiente en la línea sucesoria entre los supervivientes, intentó entonces reintroducir un gobierno más autocrático. La actuación del nuevo rey también provocó la unificación de la oposición, que exigió su destitución. Un acuerdo de paz en 2006 condujo al desposeimiento de los poderes del rey en 2007 y a la celebración de elecciones para una asamblea constituyente que en 2008 abolió la monarquía. Desde entonces, la política nepalí no ha sido en absoluto tranquila: ha habido divisiones, luchas internas y

reunificación entre los principales bloques. Pero el proceso ha sido en general pacífico y pocos temen que se vuelva al conflicto.

Se podría argumentar que el rey Gyanendra llegó a un acuerdo político alternativo con los partidarios del gobierno real unificándolos contra un enemigo común. Mientras tanto, no hay que descartar el papel de quienes tenían poder al otro lado de las divisiones políticas; se apartaron del borde del abismo y estuvieron dispuestos a hacer tratos. Al final, se trató sin duda de un acuerdo entre las élites. En esta sociedad tan estructurada, la inmensa mayoría de los puestos directivos en la política o la economía, al otro lado, estaban ocupados por miembros de las dos castas superiores, los brahmanes y los kshatriya —conocidos en Nepal como Bahun y Chhetri[314]—. Esto importaba porque, a nivel local y nacional, todos permanecían unidos. Aunque continuaran las disputas entre ellos, la paz como pacto de élite era posible y, cuando llegara, podría mantenerse a través de la jerarquía de los rebeldes maoístas, cuyas estructuras subyacentes reflejaban la sociedad.

Al final, ya sea por diseño o por implicación, las estructuras económicas no cambiaron en lo fundamental. Lo que ha cambiado es que se ha prestado más atención al desarrollo de las zonas rurales pobres de las llanuras, las colinas y las montañas, lo que ha dado lugar no solo a un mayor clientelismo local, sino también a un cambio gradual en las condiciones de vida[315]. La pobreza y las privaciones han disminuido según varios indicadores: la pobreza en el umbral internacional de pobreza, las posibilidades de supervivencia de los niños más allá de los cinco años y la educación primaria, que ahora alcanza niveles mejores que los de la India. La economía también se ha recuperado, con un crecimiento del PIB per cápita del 4% anual entre 2006 y 2019, es decir, el doble que durante la década del conflicto. En 2021, el PIB per cápita en dólares corrientes era de unos 1.000 dólares[316]. Como resultado, Nepal está claramente en el camino de alcanzar el estatus de país de renta media.

El acuerdo económico por el que se optó conservaba gran parte de lo que había en cuanto a estructuras y formas de enriquecimiento de la élite, pero la agenda distributiva era más integradora. Sí, había más rentas, clientelismo y patrocinio que se habían extendido a las zonas rurales, pero iban

acompañados de una mayor orientación al desarrollo[317]. Ese acuerdo económico compró la paz y la estabilidad, y con ello al menos una de las condiciones previas clave para avanzar en el desarrollo. Nepal no tiene en absoluto un acuerdo para el desarrollo, pero lo que tiene es mejor que la desintegración y el conflicto, y representa una oportunidad de conectar mejor con los motores del rápido crecimiento de la India y China.

LA PAZ COMO ESQUEMA PONZI EN LÍBANO O EL ARTE DE LA BANCA

En Líbano son evidentes los vínculos entre paz y estabilidad y los negocios económicos subyacentes en torno a los beneficios de la paz. El país ha sido escenario de violencia y conflictos en repetidas ocasiones, sobre todo durante la guerra civil de 1975 a 1990. Más de 100.000 libaneses murieron en esa guerra, que enfrentó a cristianos y drusos con musulmanes suníes y chiíes en un conflicto multisectario. Desde el final de la guerra en 1990, Líbano ha sufrido altibajos, entre ellos el conflicto con Israel. Sin embargo, desde 1990, la violencia en Líbano ha disminuido drásticamente, lo que ha permitido a la gente seguir con sus vidas. En la base de este resultado hay un acuerdo explícito sobre la arquitectura política y los cargos importantes del Estado[318]. En el centro de todo ello hay un acuerdo económico implícito que ofrece acceso a los recursos del Estado según criterios sectarios, porque tanto la élite como sus partidarios clientelistas esperaban un gran dividendo de la paz después de tantas penurias. Los rasgos familiares de la política distributiva son evidentes: puestos de trabajo en el Gobierno, contratos y licencias, e incluso un Estado dentro del Estado, como Hezbolá en el sur del país.

Cómo implementar un acuerdo de paz en un país con pocos recursos naturales y una capacidad limitada para generar altos impuestos no es algo fácil. Líbano necesitaba atraer recursos, una tarea para la que estaba bien preparado. Su población era de solo 7 millones de habitantes, pero otros 2 millones estaban repartidos por todo el mundo, muchos de ellos muy relacionados con el comercio, la banca y los círculos financieros. El Gobierno trató de atraer efectivo de los ricos —y de algún que otro turbio inversor— de

toda la región mediante bonos del Estado con tasas de rendimiento excepcionalmente altas. Los fondos debían invertirse en el Estado y su patrocinio.

Una empresa así requería los servicios de un gestor de fondos muy hábil, en el que confiaran los inversores para atraer los recursos y en el que se pudiera confiar para repartir equitativamente el dinero entre los participantes en el acuerdo. Y así fue como Riad Salamé, un cristiano maronita, fue elegido para gestionar el acuerdo de paz[319]. Lleva en el cargo de gobernador del banco central desde 1993, poco después del final de la guerra civil, actuando como banquero en la financiación de la desordenada política del Líbano. Salamé es un hombre extraordinariamente encantador y elocuente, que ocupa con elegancia su gran despacho otomano con sus elegantes y antiguos muebles franceses. Su estilo discreto oculta su inteligencia y su hábil equilibrio entre sinceridad y astucia. No en vano le apodan "el mago".

Salamé se convirtió en una figura central de esta forma de mantener la paz. Mantuvo unido el balance macroeconómico durante décadas mediante trucos magistrales y la manipulación de los flujos de remesas, el sector bancario y la emisión de letras del Tesoro. Incluso funcionarios del Fondo Monetario Internacional le elogiaron por su hábil gestión de la crisis financiera de 2008, sugiriendo que tenía una bola de cristal[320].

Mientras tanto, todo se basaba en la confianza —o quizás en la ilusión—. La poderosa diáspora libanesa invertía en bonos denominados en dólares, que generaban rendimientos extraordinariamente altos, y esta liquidez se distribuía por todo el sistema bancario sectario y el propio Estado. Otros inversores les seguirían, aportando efectivo para pagar a los inversores anteriores. El dinero entraría mientras todos creyeran que seguiría entrando para mantener el plan. "No es un esquema Ponzi", me dijo en 2015, "es simplemente el arte de la banca"[321]. Muchos no estaban de acuerdo, pero el esquema funcionaba. Desde sus elegantes villas en las colinas, la élite sectaria podía ver las propiedades inmobiliarias que habían adquirido en el centro de Beirut a través de estos esquemas, así que por qué iban a querer volver a tomar las armas si esto podría destruir parte de su riqueza personal. La paz se había convertido en un negocio y quienes se beneficiaban de ella

tenían pocos incentivos para hundirla. Más tarde, sin embargo, vieron peligrar su posición cuando estallaron los disturbios civiles y las protestas contra quienes han vivido del clientelismo y las conexiones. En marzo de 2020, el plan de financiación parecía haberse deshecho cuando se produjo el impago de un bono de 1.200 millones de dólares. Meses después, en agosto de 2020, numerosos bienes inmuebles resultaron dañados o destruidos al explotar el fertilizante almacenado en el puerto de Beirut, como consecuencia de la negligencia de un Estado dirigido solo por el clientelismo.

Estos sucesos dejaron a la élite sectaria reticente a buscar el conflicto. Sus vidas de riqueza y patrocinio estaban en juego, haciendo que sus posiciones sean tenues por primera vez en décadas. Sin embargo, había un hombre firme en su puesto y que no estaba en absoluto dispuesto a marcharse: Riad Salamé. Independientemente de lo que se piense de él, lo más probable es que estuviera satisfecho consigo mismo: había aplicado con pericia parte del pegamento que mantenía unida la paz, evitando quizá décadas de conflicto. Durante tres décadas, este acuerdo económico ha sostenido un acuerdo político sectario. Es feo y corrupto, pero sigue siendo más pacífico de lo que muchos habrían esperado y más pacífico que lo que hubo antes, durante quince años de guerra civil. Las tres últimas décadas deberían haber sido mucho mejores para la población. Pero también podrían haber sido mucho peores en esta región que parece estar permanentemente en llamas. Incluso si este pacto de élite se deshiciera ahora, estas tres décadas razonablemente pacíficas merecen la pena.

SOMALILANDIA: PAZ EN EL ESTADO QUE NO EXISTE

El ventilador del techo solo conseguía girar lentamente, demostrando su edad. Estaba sentado con otras 30 personas alrededor de una mesa desvencijada en la sala de juntas de la oficina portuaria de Berbera. Esta antigua ciudad portuaria ha sido durante mucho tiempo el centro de las rutas comerciales desde la actual Somalia y el este de Etiopía hasta el golfo de Adén. Si se rehabilitara, el puerto podría servir como alternativa a Yibuti, solo 300 kilómetros más al noroeste a lo largo de la costa, desbloqueando así

oportunidades comerciales y de desarrollo económico para Somalilandia y Etiopía en el Golfo. Era 2015, y yo visitaba el país para explorar si estos planes emergentes podrían funcionar, así como si la tenue paz pudiera estar en peligro.

Las demás personas presentes en la sala de juntas eran autóctonos, altos representantes de la comunidad empresarial nacional y de la diáspora. Algunos habían viajado desde muy lejos, desde Dubai, Adén e incluso Londres, para asegurarse de que sus voces se oyeran en la reunión. Al parecer, yo era el funcionario británico de más alto rango que visitaba esta antigua capital de la Somalilandia británica desde hacía mucho tiempo. Las expectativas eran altas, y sé que los presentes esperaban más de nuestra reunión. Sin embargo, un año después, Dubai Port World (DP World) se hizo cargo del puerto en el marco de una inversión de 500 millones de dólares, respaldada por participaciones adicionales de los gobiernos de Somalilandia y Etiopía. La financiación del desarrollo procedente de Europa y el Reino Unido contribuye ahora a mejorar gran parte de las infraestructuras de Berbera y más allá, también en Etiopía.

Todo esto fue y es notable, sin precedentes y, sí, una apuesta. A pesar de haber declarado su independencia en 1991, Somalilandia no está reconocida como Estado por ningún otro Estado del mundo, es más, se considera que es parte de Somalia[322]. Aunque gran parte del resto de Somalia había caído en 1991 en una anarquía de la que solo resurgieron lentamente, los diversos clanes, subclanes y las familias dirigentes de los mismos consiguieron salir del conflicto y de las sangrientas luchas entre ellos. Acordaron un acuerdo de paz formal unos años más tarde: Somalilandia lleva ahora casi 30 años de paz general[323].

Se pueden decir muchas cosas sobre por qué esta paz ha sido posible y se ha mantenido, sobre todo en comparación con el resto de Somalia. Sin duda, el hecho de que Somalilandia, con sus clanes y subclanes estrechamente vinculados, sea más homogénea, juega un papel importante[324]; también su aparente capacidad para evitar que el grupo yihadista Al Shabaab desestabilice su territorio, ya sea como resultado de acuerdos u otras formas de entendimiento mutuo. La sociedad sigue basándose en gran medida en el

pastoreo y las estructuras tradicionales, por lo que el respeto a los ancianos sigue siendo relativamente alto[325]. En consecuencia, el papel de los ancianos en la reconciliación fue significativa, sobre todo al principio, cuando los combates, dentro de Somalilandia, se intensificaron tras la caída del presidente Siad Barre en 1991.

La paz en Somalilandia implica un pacto de élite entre los clanes y subclanes dirigentes, basado, como se ha señalado, en las estructuras tradicionales[326]. No se trata solo de un acuerdo político entre los que tienen poder. También tiene un acuerdo económico digno de mención, en el que los que tienen poder económico se encierran astutamente haciendo que la paz merezca la pena para todos los implicados.

PAZ Y NEGOCIOS

En Somalia hay dos tipos principales de actores en la comunidad empresarial: la élite empresarial más tradicional, incluidos los que se dedican a la ganadería u otros tipos de comercio, y la élite más estrechamente vinculada a la diáspora, como los poderosos intereses de las telecomunicaciones y la industria de las remesas. En la mayoría de los países, sobre todo en los afectados por conflictos u otros factores que socavan el Estado de derecho, no existe un sector privado diferenciado del Estado o la política. Esto no es diferente en Somalilandia. Allí, las principales empresas tienen profundas conexiones con las familias dirigentes de los clanes y subclanes. Esta estructura ayuda a explicar la forma en que las empresas pueden surgir y tener éxito. Sin embargo, en Somalilandia hay algo más: las empresas fueron fundamentales para el surgimiento de la paz y desempeñaron un papel importante en su consolidación.

El comercio de ganado mueve mucho dinero en Somalilandia. Cada año se envían animales vivos, sobre todo ovejas y cabras, por valor de unos 300 millones de dólares, a Arabia Saudí y otros mercados de Oriente Medio, principalmente para el hach[327]. La cría de estos animales es la principal ocupación; de hecho, la mayoría de la gente sigue ganándose la vida como pastores. En cuanto al transporte marítimo, aquí es donde entra en juego

Berbera. El comercio de ganado, que se gestiona a través de su puerto, representa la mayor parte de los ingresos de exportación. Muchos de los bienes de consumo importados también pasan por el puerto. No es de extrañar, pues, que gran parte de los conflictos del período previo a la independencia y la violencia posterior se centraran directamente en el control del puerto[328]. Una milicia, vinculada a un subclan local en particular, intentó controlar el puerto y lo gestionó como un tinglado incluso después de la independencia, para violenta consternación de todos los demás.

El puerto era importante para cualquier posibilidad de recuperación económica. También era importante para el Estado emergente: contaba con que las tasas portuarias fueran su mayor fuente de ingresos. El conflicto en curso impulsó a la comunidad empresarial a actuar[329] y patrocinó una serie de reuniones y conferencias que reunieron a los principales miembros de los clanes; una de las más importantes, celebrada en Boroma en 1993, tenía como objetivo la reconciliación nacional. Una de las primeras victorias fue convertir el puerto en una zona libre de armas, lo que permitió el florecimiento del comercio.

La comunidad empresarial hizo algo más que patrocinar conferencias: cimentó el papel del sector privado local en el nuevo Estado. Todo nuevo Estado necesita recursos para establecerse, ya sea para proporcionar servicios o patrocinio. La comunidad empresarial intervino proporcionando al Estado préstamos para comprar a políticos y ancianos, o simplemente pagándoles directamente; en pocas palabras, para comprar la paz[330]. A cambio, esperaban que se mantuviera la paz, pero también querían un entorno empresarial que les conviniera, con protección para las inversiones en Somalilandia y una regulación e impuestos limitados, contribuyendo así al auge de las empresas locales. No obstante, la política de clanes seguía desempeñando un papel; los políticos y los ancianos no buscaban simplemente dinero y patrocinio, sino que hicieron un trato consciente con su propia comunidad empresarial como parte de la consolidación del Estado y la paz[331]. En resumen, se llegó a un pacto de élite para poner fin al conflicto, con acuerdos políticos y económicos mutuamente interdependientes.

La paz solo puede mantenerse si merece la pena para todos los implicados.

Inmediatamente después de un conflicto, ninguna empresa tiene incentivos para invertir a largo plazo porque no hay certeza de que los otros clanes o las otras familias dirigentes vayan a mantener la paz. En la reunión que mantuve con empresarios en el puerto de Berbera, me explicaron que habían encontrado la forma de superar este problema en la práctica operando principalmente como clubes de inversión, invirtiendo en los negocios de los demás, incluso entre subclanes. Las inversiones a largo plazo podían así llevarse a cabo, y su posible éxito era otro incentivo para mantener la paz.

La comunidad empresarial fue más allá. Mostró su confianza en el acuerdo invirtiendo y facilitando las inversiones de otros. Estas inversiones se han visto impulsadas por las remesas de la gran diáspora, muchos de ellos refugiados del conflicto anterior. Se calcula que las remesas representan aproximadamente una cuarta parte del PIB de Somalia; en Somalilandia, puede que sea más[332]. Gran parte de este dinero lo gestiona Dahabshiil, la empresa de remesas con sede en Dubai y Londres que nació en Somalilandia, pero que ahora es una de las mayores de África. Compitiendo con otros operadores, también ha invertido en telecomunicaciones, lo que ha favorecido su banca móvil. Otras familias empresarias han invertido en comercio minorista y hostelería, en horticultura e incluso en una planta de Coca-Cola. Y todas estas empresas cuentan con el apoyo de importadores con estrechas conexiones con Dubai y otros puertos del Golfo.

La joya de la corona es la inversión de DP World en el puerto. Los socios para el desarrollo de Europa y del Reino Unido han complementado esta inversión con inversiones en infraestructuras de corredores comerciales para conectar el puerto con Somalilandia y Etiopía. El puerto aportará nuevas oportunidades y unos ingresos muy necesarios para el gobierno. Sin embargo, la inversión de DP World puede desequilibrar la balanza[333]. El poder y el alcance del Estado aumentarán, lo que hará más valiosa su captura. Y la geopolítica está ahora muy presente ya que, más que antes, Somalilandia estará ahora vinculada a la política del Golfo y Oriente Medio.

***

Al igual que Líbano y Nepal, Somalilandia no tiene un acuerdo para el desarrollo. Y Somalilandia no ha sido capaz en absoluto de crear el Estado responsable al servicio de la población que algunos vieron surgir hace unas décadas[334], ni la democracia que los donantes occidentales han estado impulsando[335].

Somalilandia sigue teniendo una población desesperadamente pobre y le queda mucho camino por recorrer[336]. No obstante, ha demostrado una de las pocas formas creíbles en que los países pueden dar un paso atrás si se encuentran al borde del abismo. Su élite llegó a un acuerdo de paz y estabilidad en el que los empresarios desempeñaron un papel fundamental. Han conseguido una paz que el resto de Somalia envidia, con suficientes incentivos económicos para mantener el acuerdo. Las inversiones se han sucedido, como era esencial para cimentar el acuerdo. La inversión en el puerto de Berbera y el corredor comercial es arriesgada, pero es una apuesta por el desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

ANTELAVA, N. (2008): "Lebanon 'immune' to financial crisis", BBC News, http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/7764657.stm.

BALTHASAR, D. (2013): "Somaliland's Best Kept Secret: Shrewd Politics andWar Projects as Means of State-Making", *Journal of Eastern African Studies*, 7(2), pp. 218-238.

BANCO MUNDIAL (2016): "World Bank Makes Progress to Support Remittance Flows to Somalia", Banco Mundial, https://lc.cx/oh81Zh.

— (2019): 'Somali Poverty andVulnerability Assessment: Findings from Wave 2 of the Somali High Frequency Survey'.Washington, DC: World Bank.

— (2025): *World Development Indicators*, Banco Mundial, https://lc.cx/8NQJm-.

BERMAN, E.; FELTER, J.; SHAPIRO, J. y TROLAND, E. (2013): "Modest, Secure and Employed: Successful Development in Conflict Zones", *American Economic Review Papers and Proceedings*, 103(3), pp. 512-517.

BIZHAN, N. (2018): "Aid and State-Building, Part II: Afghanistan and Iraq", *ThirdWorld Quarterly*, 39(5), pp. 1014-1031.

BLATTMAN, C. y MIGUEL, E. (2010): "Civil War", *Journal of Economic* Literature, 48(1), pp. 3-57.

COBURN, N. (2015): "Afghanistan: The 2014Vote and the Troubled Future of Elections", *Afghanistan: Opportunity in Crisis Series no. 8. Asia Programme*, Londres, Chatham House.

COLLIER, P. y HOEFFLER, A. (2007): "Civil War", en T. Chandler y K. Hartley (eds.), *Handbook of Defense Economics*, ScienceDirect, pp. 711-739, https://lc.cx/ATeu9V.

Dreazen, Y. (2012): "The U.S. Spends $14K per Afghan Troop per Year, but Each Earns $1,872", *Atlantic*.

Fearon, J. D. y Laitin, D. D. (2003): "Ethnicity, Insurgency, and Civil War", *American Political Science Review*, 97(1), pp. 75-90.

Felbab-Brown, V. (2020): "Drugs, Security, and Counternarcotics Policies in Afghanistan", House of Lords Intelligence and Defence Committee's Inquiry into Afghanistan.

Fippin, E. (2019): 10 Facts About U.S. Aid to Afghanistan, The Borgen Project, https://borgenproject.org/10-facts-about-u-s-aid-to-afghanistan/.

Fishstein, P. (2014): "Despair or Hope: Rural Livelihoods and Opium Poppy Dynamics in Afghanistan", Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU).

Fishstein, P. y Wilder, A. (2012): "Winning Hearts and Minds? Examining the Relationship between Aid and Security in Afghanistan", Medford, Feinstein International Center, Tufts University.

Ghani, A. y Lockhart, C. (2009): *Fixing Failed States: A Framework for Rebuilding a FracturedWorld*, Oxford, Oxford University Press.

Goffe, L. (2011): "Hollywood's role in South Sudan's independence", BBC News, https://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14050504.

Integrated Food Security Phase Clasification (s. f.): "IPC Mapping Tool", Integrated Food Security Phase Clasification, http://www.ipcinfo.org/.

Jones, B. (2020): "The Kabul to Dubai Pipeline: Lessons Learned from the Kabul Bank Scandal", en M. Page y J.Vittori (eds.), *Dubai's Role in Facilitating Corruption and Global Illicit Financial Flows*, Washington D. C., Carnegie Endowment for International Peace.

Kaplan, S. (2008): "The Remarkable Story of Somaliland", *Journal of Democracy*, 19(3), pp. 143-157.

Krahmann, E. (2016): "NATO Contracting in Afghanistan: The Problem of Principal–Agent Networks", *International Affairs*, 92, pp. 1401-1426.

Mansfield, D. (2016): *A State Built on Sand: How Opium Undermined Afghanistan*, Oxford, Oxford University Press.

— (2017): "Understanding Control and Influence: What Opium Poppy and Tax Reveal about the Writ of the Afghan State", Afghanistan Research and Evaluation Unit (AREU).

Musa, A. M. y Horst, C. (2019): "State Formation and Economic Development in Post-war Somaliland: The Impact of the Private Sector in an Unrecognised State", *Conflict, Security and Development*, 19(1), pp. 35-53.

North, D.; Weingast, B. y Wallis, J. (2009): *Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*, Cambridge, Cambridge University Press.

Olson, M. (2000): *Power and Prosperity*, NewYork, Basic Books.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (s. f.): OECD Data Explorer, https://stats.oecd.org/.

Rasoly, M. y Chandrashekar, H. M. (2018): "Export Performance of Dried Fruits from Afghanistan: A Study in Afghanistan", *International Journal of Research in Business Studies and* Management, 5(5), pp. 16-22.

Reality Check Team (2021): "Afghanistan: What has the conflict cost the US and its allies?", BBC, https://www.bbc.co.uk/news/world-47391821.

Renders, M. y Terlinden, U. (2010): "Negotiating Statehood in a Hybrid Political Order: The Case of Somaliland", *Development and Change*, 41(4), pp. 723-746.

Rolandsen, Ø. H. (2015): "Another Civil War in South Sudan: The Failure of Guerrilla Government?", *Journal of Eastern African Studies*, 9(1), pp. 163-174.

Roston, A. (2009): "How the US army protects its trucks – by paying the Taliban", *The Guardian*, https://lc.cx/5M05Qo.

Special Inspector General for Afghanistan Reconstruction (SIGAR) (2020): "Afghanistan's Anti-corruption Efforts", SIGAR 21-09-AL.

Stepputat, F. y Hagmann, T. (2019): "Politics of Circulation: The Makings of the Berbera Corridor in Somali East Africa", *Environment and Planning D: Society and Space*, 37(5), pp. 794-813.

Transparencia Internacional (2020): *Corruption Perceptions Index*, Transparencia Internacional, https://www.transparency.org/en/cpi/2020/.

De Waal, A. (2015): *The Real Politics of the Horn of Africa: Money, War and the Business of Power*, Chichester, John Wiley and Sons.

CAPÍTULO 9

BANGLADÉS. EL CACHORRO DE TIGRE DE BENGALA

"Por favor, siéntese aquí", me dijo mi cuidador con una amplia sonrisa y voz autoritaria, señalando la única silla que se veía. Estaba a punto de sentarme en el suelo de cemento, uniéndome así a las cinco mujeres que me esperaban en el pequeño patio frente a la casa de tejados de chapa. Pero al sentarme en la silla acabé sobresaliendo torpemente por encima del pequeño grupo.

En mis inicios como investigador, me reunía a menudo con quienes vivían en entornos rurales pobres, tratando de conocer mejor su vida cotidiana, sus luchas y sus alegrías. Más recientemente, como funcionario de una agencia de desarrollo británica, me reuní con personas que habían recibido ayuda de algún proyecto de desarrollo del Reino Unido, y mis acompañantes eran funcionarios del gobierno.

Sin embargo, este viaje fue diferente. En esta visita a Bangladés[337], no fui invitado por funcionarios del gobierno, sino por el BRAC (originalmente, Comité para el Avance Rural de Bangladés), la mayor organización no gubernamental del mundo, que funciona casi como un servicio civil en la sombra en muchas de las comunidades más pobres del país. Había pasado la tarde anterior con mis acompañantes en el sencillo entorno de una escuela de formación local. Conocían bien la comunidad rural que visitábamos, aunque ellos mismos habían tenido una educación más urbana. Todos eran hombres, amables y respetuosos, aunque al día siguiente siguieran sonando ligeramente condescendientes con las mujeres del patio. Mientras tanto, estaba claro que, como de costumbre, las personas con las que hablaría habían sido cuidadosamente seleccionadas y me contarían lo mucho que les había cambiado la vida el apoyo recibido.

Pero no tenía por qué desconfiar del éxito del programa que se estaba

debatiendo. Hablaba con mujeres que se habían beneficiado del Programa para Pobreza Extrema del BRAC, uno de los pocos programas de desarrollo que han tenido éxito en ayudar a población extremadamente pobre para dar los primeros pasos para salir de su situación. Las pruebas se habían publicado en las mejores revistas científicas[338].

Bangladés, con 165 millones de habitantes, es uno de los más grandes países en desarrollo. El país no ha sido en absoluto perfecto en su trayectoria de desarrollo, pero la economía y la vida de muchos millones de personas han mejorado notablemente. En el momento de su independencia en 1971, tras una corta pero sangrienta guerra de secesión con Pakistán, el PIB per cápita de Bangladés era de solo 322 dólares, uno de los más bajos del mundo. Durante los diecisiete años siguientes, hasta 1989, el crecimiento fue lento: solo un 1,3% anual per cápita. Pero luego se aceleró, duplicándose hasta el 2,5% de media en la década siguiente, posteriormente, de 1995 a 2015, el crecimiento fue de casi el 5% anual per cápita, lo que elevó al país a la categoría de renta media en 2015[339].

La pobreza extrema ha disminuido rápidamente en las últimas tres décadas: las estimaciones de las encuestas sugieren niveles del 43,7% de personas por debajo del umbral internacional de pobreza de 1,90 dólares de 1991, que se redujeron al 14,5% en 2016[340]. Otros indicadores reflejan esta reducción: uno de cada cinco niños no sobrevivía hasta los cinco años en torno al año de la independencia, mientras que ahora la cifra es de solo uno de cada 30. Las niñas obtienen resultados especialmente buenos en todas las estadísticas educativas. Por ejemplo, en contraste con la vecina India u otros grandes países musulmanes como Pakistán e Indonesia, hay más niñas que niños en educación secundaria[341]. La tasa de fertilidad, un útil signo compuesto por progreso femenino e impulsado por un gran número de factores, desde la educación y la nutrición hasta las oportunidades económicas, se redujo de 6,9 hijos por mujer en 1972 a alrededor de 2,0 en 2020[342].

Este capítulo examina cómo se llegó a esta situación: cómo un Estado maltratado por los conflictos y la hambruna y la agitación posteriores a la independencia se relanzó y encontró su camino. El acuerdo de desarrollo que

surgió es bastante diferente al de otros que se analizan en este libro. Algunos llaman a Bangladés un cachorro de tigre porque definitivamente no puede compararse con un tigre adulto u otro animal. El país es enérgico a la par que imprevisible, y sorprende la rapidez con que ha crecido en poco tiempo. El progreso no es en absoluto el resultado de un gran diseño. Más bien es, casi por casualidad, una cuestión de política y economía que funciona. Pero parece haber funcionado en Bangladés y podría servir de ejemplo a otros. A continuación, analizo qué impulsó el cambio detrás del progreso económico y social del país y, luego, por qué y cómo pudo ocurrir dentro del pacto de élite.

MOTORES DEL PROGRESO ECONÓMICO Y SOCIAL DE BANGLADÉS

En los primeros años tras la independencia, pocos tenían alguna esperanza puesta en este país. Un alto asesor del secretario de Estado estadounidense Henry Kissinger lo calificó burlonamente de caso perdido. Bangladés era uno de los países más densamente poblados del mundo y tenía un rápido índice de crecimiento demográfico. Parecía incapaz de vivir de la tierra, pero tampoco tenía otras fuentes de ingresos y, aparte del yute, poco que vender al mundo. La hambruna de 1974, en la que, directa o indirectamente, murieron prematuramente 1,5 millones de personas, reforzó esta visión pesimista de Bangladés[343].

Tres factores explican el progreso económico y social en Bangladés. El primer motor fue la industria de la confección y sus exportaciones, complementadas con las remesas. Bangladés no eligió la industria de la confección, sino que la industria de la confección eligió a Bangladés. Ante las nuevas restricciones comerciales y el aumento de los costes en la República de Corea, Daewoo llegó a un acuerdo con un productor local, Desh, para crear una fábrica de prendas de vestir confeccionadas en 1978[344]. Entre otras cosas, el acuerdo trajo consigo tecnología, conocimiento de los mercados mundiales, experiencia en gestión y 130 empleados clave formados en Corea —muchos de los cuales se marcharon más tarde para crear otras fábricas de ropa[345]—. El sector creció rápidamente, capeando los cambios en las restricciones comerciales subyacentes mediante el aumento de la

productividad. Las exportaciones de prendas de vestir confeccionadas crecieron de 32 millones de dólares en 1984 a 34.000 millones de dólares en 2019, el 84% de las exportaciones totales. La mayor parte del resto de las exportaciones correspondieron a otras manufacturas ligeras, como textiles y calzado[346].

La economía recibió un nuevo impulso gracias a la entrada de recursos, no de la inversión extranjera directa, que sigue siendo de unos 2.000 millones de dólares al año, sino de las remesas de los bangladesíes que encontraron empleo en el extranjero, especialmente en el Golfo. Las remesas aumentaron rápidamente, de unos 2.000 millones de dólares en 2.000 a 10.000 millones en 2010 y ahora rondan los 20.000 millones[347]. En cualquier caso, hasta la pandemia de la covid-19, tanto las exportaciones de prendas de vestir como las remesas siguieron creciendo rápidamente, y el crecimiento del PIB per cápita alcanzó el 7% en 2019.

El segundo motor fue la reestructuración de la economía, tanto en la composición del PIB como en el empleo. La industria manufacturera orientada a la exportación —esa fórmula de eficacia probada en la que se basan otros éxitos asiáticos— encabezó este proceso. La proporción de la industria manufacturera en el PIB creció del 12% en 1991 a más del 21% en 2017[348]. La agricultura representa ahora solo alrededor del 13%, y su proporción se ha reducido a más de la mitad desde 1991. En términos de empleo, las cifras son igualmente sorprendentes: Bangladés es ahora mucho menos agrícola y mucho más urbano[349]. El sector de las prendas de vestir confeccionadas emplea a unos 4 o 5 millones de trabajadores de los aproximadamente 100 millones en edad de trabajar. La mayoría son mujeres, pero son muchos más los que trabajan en los sectores al servicio de la industria de la confección[350]. Mientras tanto, muchos otros trabajadores, principalmente hombres, acabaron abandonando el país para trabajar en el extranjero. Es difícil hacer estimaciones, pero al menos 5 millones de bangladesíes viven y trabajan fuera de su país, muchos de ellos en Oriente Medio[351].

Para algunos observadores, lo que está ocurriendo en Bangladés es la última forma de explotación capitalista global: millones de personas, sobre

todo mujeres jóvenes, se ven obligadas a abandonar sus tierras para trabajar en empleos mal pagados y en pésimas condiciones en las ciudades, con el fin de confeccionar prendas para los ricos consumidores occidentales, mientras que los hombres jóvenes abandonan el país para trabajar en la construcción en los países del Golfo porque la economía no ofrece oportunidades. La situación recuerda a lo que Karl Marx escribió despectivamente sobre los pobres, diciendo que no tenían nada más que su trabajo para vender[352]. Aun así, merece la pena recordar las palabras de otra economista marxista, Joan Robinson, escritas un siglo después: "La miseria de ser explotado por los capitalistas no es nada comparada con la miseria de no ser explotado en absoluto"[353].

Bangladés encontró la manera de explotar el único recurso que tenía: la mano de obra. Y en el proceso, los trabajadores, hombres y mujeres, vieron aumentar sus ingresos: los salarios industriales, ajustados a las subidas del coste de la vida, aumentaron un 37% entre 1995 y 2014. Lo que es aún más sorprendente, la mayor demanda de mano de obra urbana, junto con el aumento de los rendimientos agrícolas, impulsó los ingresos rurales: las tasas de trabajo asalariado agrícola ocasional se duplicaron con creces durante el mismo período[354]. Es este aumento de los ingresos rurales, coherente con las teorías clásicas de la transformación estructural, el que proporcionó la escala de reducción de la pobreza de ingresos observada[355].

El tercer motor fue la acción social, en gran parte obra de las ONG. La reducción de la pobreza, la mejora de los resultados sanitarios y educativos, especialmente para las mujeres, y el aumento de los ingresos rurales, también fuera de la agricultura, fueron fruto de una acción social deliberada. Destaca el éxito en la prestación de servicios sanitarios eficaces. Aunque el gobierno amplió los servicios, el mayor dinamismo a escala lo ofrecieron las ONG. El papel del BRAC fue fundamental. En 1990, desarrolló un modelo de trabajadores sanitarios comunitarios, algunos remunerados pero muchos otros voluntarios, que ofrecían asesoramiento y estaban equipados con productos sanitarios básicos que podían vender. En 2005, los trabajadores del BRAC superaban en número a los trabajadores sanitarios comunitarios del gobierno[356]. Con otras ONG siguiendo su ejemplo, en la actualidad más de

tres cuartas partes de los trabajadores sanitarios son suministrados por las ONG. Solo el BRAC llegó a 110 millones de personas con información sanitaria y ofreciendo servicios básicos, como la detección de la gran mayoría de casos de malaria y tuberculosis del país[357].

Además de la sanidad, la educación también se expandió considerablemente, junto con programas de bienestar y programas de crédito específicos. Lo que hace único a Bangladés es que esta expansión no fue impulsada por el gobierno, sino en gran medida por las ONG locales, miles de ellas, algunas mundialmente conocidas (véase el cuadro 5). En ningún otro país en desarrollo han tenido tanta repercusión las organizaciones de desarrollo autóctonas, creadas explícitamente para apoyar a las poblaciones pobres[358].

CUADRO 5

GRAMEEN Y EL BRAC: LAS ONG EN ACCIÓN EN BANGLADÉS

Las ONG locales han desempeñado un papel fundamental en la protección contra catástrofes y en los programas de apoyo a la población rural para salir de la pobreza. El Banco Grameen y su fundador, Mohammad Yunus, pionero del microcrédito, han sido los que más atención han recibido en las últimas décadas. Desde 1976, el Banco Grameen ha ofrecido pequeños préstamos a millones de mujeres pobres, sin esperar garantías, para (en principio) permitirles invertir en microempresas. A pesar de haber recibido el Premio Nobel de la Paz en 2006, el banco sigue viendo discutida su eficacia, y difícilmente es la varita mágica que combatirá la pobreza profunda, a pesar de la promoción del microcrédito por parte de empresarios de ayuda en todo el mundo[359]. No obstante, numerosas instituciones de microcrédito siguen siendo atractivas porque hay pocas alternativas asequibles para obtener crédito, y están ayudando a millones de personas a gestionar sus finanzas[360].

Después de Grameen, el BRAC es la segunda empresa de microcréditos del mundo. Ante la inminente hambruna, Sir Fazle Hasan Abed la fundó en 1972 tras la guerra de independencia. Hoy es la mayor ONG del mundo y sus actividades se extienden más allá de Bangladés. A diferencia de Grameen, es mucho más que una institución de microcréditos; en Bangladés, y también en otros países, ofrece una cartera diversificada de programas de apoyo a los medios de subsistencia, posiblemente con mayor éxito que Grameen. Su Programa para Ultrapobres ofrece a los más pobres transferencias gratuitas de activos, así como asesoramiento e información intensiva en ámbitos como la salud, reconociendo que el microendeudamiento es arriesgado para los más vulnerables. A diferencia del microcrédito para los más pobres, este modelo ha logrado un fuerte apoyo al someterse a rigurosas evaluaciones y ha

demostrado que funciona en diversos entornos locales[361].

El papel de grandes ONG como Grameen y el BRAC en la sociedad bangladesí y su economía no deben ser subestimadas. No son exactamente las empresas sociales tecnológicas u ostentosas que tanto gustan a los filántropos occidentales, con las que la mayoría de los occidentales de clase media y la diáspora intentan resolver los problemas de la clase media del mundo en desarrollo con balas de plata. Por el contrario, son empresas clásicas con grandes mercados locales, fundadas y dirigidas pensando en el impacto social al estilo de Bangladés. Por ejemplo, Grameenphone es el mayor proveedor de comunicaciones móviles de Bangladés y tanto el BRAC como Grameen tienen empresas manufactureras y agroindustriales. Estas empresas proporcionan puestos de trabajo, bienes y servicios, así como beneficios, lo que les permite autofinanciar parcialmente sus propias actividades de desarrollo.

UN ACUERDO PARA EL DESARROLLO SIN IGUAL

En muchos sentidos, la experiencia de Bangladés en las tres últimas décadas fue una lección de desarrollo, ya que se basó en un crecimiento económico fuerte y orientado al exterior (prendas de vestir y remesas). La gestión macroeconómica evitó el riesgo de descarrilamiento. Por su propia naturaleza, el desarrollo proporcionó muchos nuevos empleos, y oportunidades para hombres y mujeres, mejores que los que ofrecía la economía rural. Este crecimiento intensivo en mano de obra se hizo aún más integrador gracias a los programas de sanidad, educación y bienestar.

A pesar de ser un país muy vulnerable a los fenómenos meteorológicos extremos y las inundaciones, Bangladés ha conseguido crecer rápidamente y con menos variabilidad que casi cualquier otro país en desarrollo. También se ha asegurado de jugar bien al juego de la ayuda exterior manteniendo buenas relaciones tanto con organizaciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, como con organismos internacionales de ayuda del Reino Unido, Estados Unidos y Australia. Bangladés ha recibido 68.000 millones de dólares en ayuda exterior desde 1971[362]. Aunque el trabajo no esté ni mucho menos terminado, Bangladés no es solo un éxito en materia de desarrollo; es también un modelo de cooperación al desarrollo. Para algunos, esto puede ser todo lo que haya que decir. Sin embargo, el éxito del país es

una sorpresa, y no solo porque Bangladés fuera considerado un caso perdido en la década de 1970. Durante ese período, el Estado fue débil, disfuncional y, a menudo, inestable y violento.

De hecho, desde su creación, Bangladés ha figurado en las listas de Estados clasificados como frágiles[363]. Su inclusión en estas listas se debe ante todo a su inestabilidad política. Tras salir de una violenta guerra de secesión con Pakistán (entonces Pakistán Occidental) en 1971, dos jefes de Estado fueron asesinados en la primera década, el líder independentista Sheikh Mujibur Rahman en 1975 y el oficial del ejército convertido en líder electo Zia Rahman en 1981. Tras la muerte de Zia Rahman, el régimen militar se mantuvo hasta 1990, año en el que surgió una democracia cada vez más fracturada, en la que el poder iba y venía entre la Liga Awani y el Partido Nacional de Bangladés, liderados respectivamente por Sheikh Hasina y Khaleda Zia, hijas de los dos líderes asesinados. Desde 2009, es Sheikh Hasina quien ha consolidado su poder. No obstante, los dos partidos siguen enfrentados en la arena política y en la calle, aunque las diferencias en sus políticas reales son escasas. Mientras tanto, el país tiene un régimen clientelista, que exige la distribución de favores y patrocinio a los partidarios en todos los escalones del poder[364]. La delincuencia está muy extendida y hay fraude organizado, ya sea en las elecciones o en la contratación pública, así como violencia política organizada y extorsión[365].

LOS ACUERDOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS

Sin embargo, Bangladés cuenta en la práctica con un acuerdo para el desarrollo: un compromiso compartido entre los poderosos de perseguir el crecimiento y el desarrollo, forjado en el caótico período posterior a la guerra de independencia, los años de hambruna y el asesinato de Sheikh Mujibur Rahman. Al principio, el pacto de élite era solo un acuerdo político implícito, porque no tenía un programa económico claro, sino más bien un compromiso para evitar el populismo en la política y el acaparamiento de recursos a corto plazo por parte de los grupos dirigentes, que habían llevado al país a la

ruptura de la estabilidad y el orden político durante este período[366]. Siguió un pacto de élite que se ha mantenido, primero durante el gobierno militar autoritario hasta 1990 y luego durante el período democrático, aunque fracturado y posiblemente cada vez más frágil.

La política del pacto de élite se sustenta en un acuerdo económico que se considera esencial para mantener el acuerdo político, no solo para generar rentas para las élites, sino también para generar crecimiento y desarrollo. A finales de la década de 1970 surgió un compromiso con unas políticas macroeconómicas razonables, así como con la apertura a los mercados mundiales y a la inversión extranjera, superando la experimentación económica fallida que contribuyó a la inestabilidad de los años posteriores al conflicto. No existía un gran diseño específico para construir una economía competitiva a escala mundial, pero, en retrospectiva, estas políticas macroeconómicas resultaron útiles para evitar que el Estado se volviera depredador persiguiendo una búsqueda excesiva de rentas. Del mismo modo, en la aparición de la industria de la confección a principios de la década de 1970 no hubo un gran plan de inversión para desarrollar este sector. Al mismo tiempo, apenas hubo intentos de detener o impedir su aparición mediante la rápida captura de sus beneficios en forma de rentas. Por el contrario, el Gobierno fue receptivo y ayudó con innovaciones específicas de política industrial, como los almacenes aduaneros para los insumos esenciales, que permitieron al sector crecer sin demasiados impedimentos[367].

"Bangladés es el verdadero país del *laissez-faire*", me dijo un alto consejero del Bangladesh Bank, el banco central, cuando lo visité en 2014. Pero el *laissez-faire* no es el mercado perfecto que aparece en los libros de texto. El Gobierno de Bangladés no es solo un facilitador o proveedor de bienes públicos; también depende del crecimiento para generar rentas para este Estado clientelista. Ni siquiera las empresas de prendas de vestir confeccionadas, su sector más próspero, están exentas: las empresas, por término medio, han declarado haber pagado decenas de miles de dólares en sobornos en los últimos años[368]. Y, sin embargo, el acuerdo económico, con políticas generalmente favorables a las empresas, garantizará que el crecimiento de este sector no se vea obstaculizado, siempre que se sepa

maniobrar en este espacio.

De hecho, con el tiempo, los incentivos y las estructuras institucionales han evolucionado para garantizar que la industria de la confección siga creciendo[369]. En el primer período de crecimiento, los industriales de la confección no estaban especialmente conectados con el Estado y la política[370], por lo que necesitaban el patrocinio de políticos influyentes. Con el tiempo, sin embargo, salvaguardaron sus posiciones asumiendo gradualmente un mayor control de la política por sí mismos. De hecho, muchos propietarios de fábricas son ahora miembros del parlamento[371]. Como muestran los indicadores, Bangladés no es un lugar fácil para hacer negocios sin conexiones y, como es de esperar, no es un destino favorito para la inversión extranjera directa en Asia[372].

En resumen, este acuerdo económico favorable a las empresas y al crecimiento surgió como un pacto de élite para conseguir estabilidad, muy en línea con el análisis del capítulo 2 sobre por qué surgen estos acuerdos —para mantener la paz, o como una mejor vía para obtener rentas o beneficios para la élite— y cómo surgen —a menudo a partir del conflicto y el caos—. Pero el acuerdo implicaba algo más que un crecimiento "por goteo" a través de mejores empleos y oportunidades gracias a la confección; eso no explicaría la temprana atención prestada a resultados de desarrollo más amplios, como la salud. ¿Estaba el acuerdo impulsado simplemente por la búsqueda de legitimidad e incluso de supervivencia política de la élite o era un compromiso genuino e ilustrado con la población bangladesí que tanto había sufrido a principios de la década de 1970 y, sobre todo, durante la hambruna de 1972 y 1973?[373]. En cualquier caso, surgió una percepción de la élite nacional e incluso mundial de que era necesaria una acción concertada en áreas como la salud, la fertilidad y la educación para la supervivencia del país[374].

EL ESTADO DESARROLLISTA DEL *LAISSEZ-FAIRE*

El compromiso de las élites con el crecimiento y el desarrollo no es suficiente

para que este acuerdo para el desarrollo tenga éxito y, de hecho, se sostenga. No es necesario que exista un Estado desarrollista —un Estado poderoso en el que todos los esfuerzos sean lograr el crecimiento y el progreso económico —, como ilustra el caso de Indonesia (capítulo 4), aunque haya sido muy eficaz en Corea y China[375]. De hecho, se puede lograr mucho sin una intervención activa. A pesar de la escasa capacidad del Estado y de los problemas de gobernanza de Bangladés (o quizá debido a ellos), su propia receta para el éxito —estabilidad macroeconómica y hacer lo justo para favorecer el crecimiento y los negocios— parece haber funcionado.

El problema es que ese planteamiento no funciona para lograr un acceso más amplio a la atención sanitaria y la educación, y mucho menos para concebir programas dirigidos específicamente a los pobres. El sector privado o el mercado no pueden resolver este aspecto del desarrollo. Requiere una acción pública proactiva, como la que se ha puesto de manifiesto en China, Indonesia y la India (capítulo 4). Sorprendentemente, como parte de su acuerdo para el desarrollo, Bangladés parece haber encontrado una forma de acción pública que ha funcionado, a pesar de la debilidad y la ineficacia del Estado. Organizaciones como Grameen y el BRAC surgieron de este turbulento período en la década de 1970 (véase el cuadro 5), así como miles de organizaciones de base más pequeñas. Pronto crecieron rápidamente, algunas gracias a un amplio apoyo financiero extranjero. En muchos países en desarrollo, el papel y la influencia de estas organizaciones se han visto limitados[376], pero en Bangladés se han tolerado siempre que se mantuvieran alejadas de la política de alto nivel[377]. En todo caso, el Estado incluso las fomenta, consciente de sus propios fallos o de otras preocupaciones, como el clientelismo[378].

Se trata, en realidad, de una forma de *laissez-faire* en la que las organizaciones llenan los vacíos dejados por el Estado[379]. Por el contrario, algunos Estados en otros contextos son incapaces de atender a su población, pero se proponen activamente obstaculizar a cualquiera que intente hacerlo mediante la extracción de rentas excesivas o la simple obstrucción. Bangladés también sirve para contrarrestar la afirmación de que solo un Estado bien desarrollado que dirige con mano dura puede progresar. En este

sentido Bangladés es un ejemplo de esperanza: un Estado frágil y disfuncional también puede contribuir al desarrollo.

EL PACTO DE LA AYUDA

Este aspecto del *laissez-faire* es especialmente pertinente en lo que respecta a la forma en que los donantes extranjeros, las organizaciones con las que decidieron cooperar y los expertos que trajeron consigo pudieron trabajar en este país. No se trata de cantidades excepcionales de ayuda: desde 1975 Bangladés ha recibido una media de 10 dólares de ayuda per cápita al año, mientras que países igualmente pobres o incluso mejor situados, como Nepal, Uganda, Kenia y Ghana (véanse los capítulos 6 y 8), recibieron entre dos y cuatro veces más. Incluso en la profunda crisis de principios de la década de 1970, la ayuda nunca supuso más del 7% de la renta nacional bruta de Bangladés[380]. Si la ayuda desempeñó un papel, como sugieren la mayoría de los investigadores, entonces tiene que ver con la eficacia con la que se utilizó[381].

No cabe duda de que ayudó el hecho de que, después de 1975, en un período de caos posterior a la independencia en el que se produjo un intento de gobernanza ideológica, la elaboración de políticas se volviera pragmática, desprovista de dogma o religión. Las pocas partes esenciales del Estado que requerían un manejo cuidadoso, como el banco central, gozaron de suficiente independencia para que sus expertos mantuvieran la estabilidad colaborando con las instituciones internacionales. Desde el principio, la ayuda se utilizó también para apoyar el aprendizaje a partir de la práctica, permitiendo el tipo de experimentación y corrección del rumbo que era necesario para utilizar bien los recursos y que, de diversas formas, había desempeñado un papel en otros países de éxito. Parte de este aprendizaje se llevó a cabo dentro del Estado con una amplia ayuda[382]. Un ejemplo fue una inversión temprana en una capacidad estadística para poder medir el progreso y aprender de los éxitos y los fracasos. En ningún otro país en el que he trabajado se hace tanto hincapié en la medición del progreso, y a estas alturas ya es algo natural en las organizaciones que participan en el desarrollo y no un requisito impuesto

por los financiadores. Para ser eficaz sobre el terreno, Bangladés también necesitaba organizaciones con la humildad suficiente para aprender y mejorar sistemáticamente, así como con un compromiso real de ampliar su escala. El BRAC es un buen ejemplo, ya que invierte en experimentación y en amplios sistemas de seguimiento y evaluación. También ha abierto sus programas de salud y promoción social a la evaluación de investigadores externos[383].

¿CRECERÁ EL CACHORRO DE TIGRE?

Bangladés es ahora un país de renta media. Es, sin duda, uno de los mayores éxitos en materia de desarrollo y uso de la ayuda de las últimas décadas, a pesar de su frágil acuerdo político y de ser un Estado disfuncional. Hizo algunas cosas bien, como comprometerse con políticas macroeconómicas sensatas, mantener la estabilidad y fomentar una orientación hacia el exterior cuando surgieron oportunidades en la industria de la confección y como resultado de la migración. Logró grandes avances en sanidad, educación y protección social, especialmente para las mujeres. Bangladés, que ha logrado todo esto con un Estado débil y un sistema político frágil, ofrece una valiosa alternativa a los ejemplos habituales de Asia Oriental sobre cómo lograr avances en materia de desarrollo.

¿Qué le espera a Bangladés? Pocos creen que pueda seguir mejorando sus indicadores de desarrollo sin reforzar la capacidad del Estado. Solo con una mejor gobernanza política podrá reducir seriamente la corrupción y el clientelismo a niveles menos perjudiciales para una economía y una sociedad en evolución. Solo con una reorientación seria de los incentivos económicos se conseguirá la necesaria diversificación económica, más allá del sector de la confección como única industria de exportación, es una necesidad. De lo contrario, ¿no se estancará el crecimiento? Así pues, el modelo actual plantea serias dudas y, sin embargo, se han planteado preguntas similares sobre el futuro del país durante al menos los últimos quince años. Quizá Bangladés siga sorprendiéndonos.

BIBLIOGRAFÍA

Alamgir, M. (1980): *Famine in South Asia: Political Economy of Mass Starvation*, Cambridge, Oelgeschlager, Gunn and Hain Publishers.

Amsden, A. H. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford, Oxford University Press on Demand.

El Arifeen, S.; Christou, A.; Reichenbach, L.; Osman, F. A.; Fazad, K.; Islam, K. S.; Ahmed, F.; Perry, H. B. y Peters, D. H. (2013): "Community-Based Approaches and Partnerships: Innovations in Health-Service Delivery in Bangladesh", *Lancet*, 382(9909), pp. 2012-2026.

Asadullah, M. N. y Chakravorty, N. T. (2019): "Growth, Governance and Corruption in Bangladesh: A Re-assessment", *Third World Quarterly*, 40(5), pp. 947-965.

Banco Mundial (2025): *World Development Indicators*, Banco Mundial, https://lc.cx/8NQJm-.

Bandiera, O.; Burgess, R.; Das, N.; Gulesci, S.; RASUL, I. y Sulaiman, M. (2017): "Labor Markets and Poverty in Village Economies", *Quarterly Journal of Economics*, 132(2): 811-870.

Banerjee, A.; Duflo, E.; Goldberg, N.; Karlan, D.; Osei, R.; Parienté, W.; Shapiro, J.; Thuysbaert, B. y Udry, C. (2015): "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries", *Science*, 348(6236).

Banerjee, A.; Karlan, D. y Zinman, J. (2015): "Six Randomized Evaluations of Microcredit: Introduction and Further Steps", *American Economic Journal: Applied Economics*, 7(1), pp. 1-21.

Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association (BGMEA) (s. f.): *Export Performance*, Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association, https://www.bgmea.com.bd/page/Export_Performance.

Bangladesh Rural Advancement Committee (BRAC) (2019): *BRAC Bangladesh Annual Report 2019*, Dhaka.

Bora, J.; Saikia, N. y Lutz, W. (2019): *Revisiting the Causes of Fertility Decline in Bangladesh: Family Planning Program or Female Education?*, IIASA Working Paper, Austria, International Institute for Applied Systems Analysis.

Christensen, D. y Weinstein, J. M. (2013): "Defunding Dissent: Restrictions on Aid to NGOs", *Journal of Democracy*, 24(2), pp. 77-91.

Collins, D.; Morduch, J.; Rutherford, S. y Ruthven, O. (2009): *Portfolios of the Poor: How the World's Poor Live on $2 a Day*, Nueva Jersey, Princeton University Press.

Hassan, M. (2013): *Political Settlement Dynamics in a Limited-Access Order: The Case of Bangladesh*, ESID Working Paper, Manchester, Effective States and Inclusive Development Research Centre.

Hassan, M. y Kornher, L. (2019): *Farm Wage and Rice Price Dynamics in Bangladesh*, ZEF Discussion Papers on Development Policy, 273.

Hassan, M. y Raihan, S. (2017): "Navigating the Deals World: The Politics of Economic Growth in Bangladesh", en L. Pritchett, K. Sen y E. Werker (eds.), *Deals and Development: The Political Dynamics of Growth Episodes*, Oxford, Oxford University Press, pp. 96-128.

Hossain, N. (2017): *The Aid Lab: Understanding Bangladesh's Unexpected Success*, Oxford, Oxford University Press.

International Organization for Migration (IOM) (2019): *World Migration Report 2020*, Geneva, IOM.

Jahan, R. (2015): "The Parliament of Bangladesh: Representation and Accountability", *Journal of*

Legislative Studies, 21(2), pp. 250-269.

Johnson, C. (1982): *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975*, California, Stanford University Press.

Kabeer, N.; Huq, L. y Sulaiman, M. (2020): "Paradigm Shift or Business as Usual? Workers' Views on Multi-stakeholder Initiatives in Bangladesh", *Development and Change*, 51(5), pp. 1360-1398.

Khan, M. H. (2013): *The Political Settlement, Growth and Technical Progress in Bangladesh*, DIIS Working Paper, 01, Copenhage, Danish Institute for International Studies.

— (2017): *Anti-Corruption in Bangladesh: A Political Settlements Analysis*, ACE Working Paper, 003, University of London.

Lewis, W. A. (1954): "Economic Development with Unlimited Supplies of Labour", *The Manchester School*, 22(2), pp. 139-191.

Mahmood, S. A. I. (2010): "Public Procurement and Corruption in Bangladesh Confronting the Challenges and Opportunities", *Journal of Public Administration and Policy Research*, 2(6), pp. 103-111.

Marx, K. (1990): *Das Kapital: A Critique of Political Economy*, Londres, Penguin Classics. Edición en castellano (2022): *El capital*, Madrid, Akal.

McLoughlin, C. (2009): "Fragile States", *Governance and Social Development Resource Centre*.

Mostafa, R. y Klepper, S. (2018): "Industrial Development through Tacit Knowledge Seeding: Evidence from the Bangladesh Garment Industry"; *Management Science*, 64(2), pp. 613-632.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (s. f.): *Food and agriculture data*, FAOSTAT, https://lc.cx/HHc_QV.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (s. f.): OECD Data Explorer, https://stats.oecd.org/.

Raihan, S. y Khan, S. S. (2020): *Structural Transformation, Inequality Dynamics, and Inclusive Growth in Bangladesh*, WIDER Working Paper, 2020/44, Helsinki, UNU-WIDER.

Rhee, Y. W. (1990): "The Catalyst Model of Development: Lessons from Bangladesh's Success with Garment Exports", *World Development*, 18(2), pp. 333-346.

Robinson, J. (1962): *Economic Philosophy*, Nueva Jersey, Transaction Publishers.

Roodman, D. (2012): *Due Diligence: An Impertinent Inquiry into Microfinance*, Washington D. C., CGD Books.

Yunus, M. (2009): *Creating a World without Poverty: Social Business and the Future of Capitalism*. Nueva York, Public Affairs.

Zafarullah, H. y Siddiquee, N. A. (2001): "Dissecting Public Sector Corruption in Bangladesh: Issues and Problems of Control", *Public Organization Review*, 1(4), pp. 465-486.

Zhang, X.; Rashid, S.; Ahmad, K. y Ahmed, A. (2014): "Escalation of Real Wages in Bangladesh: Is It the Beginning of Structural Transformation?", *World Development*, 64, pp. 273-285.

CAPÍTULO 10
ETIOPÍA Y RUANDA. ¿LEONES AFRICANOS?

La mujer estaba dispuesta a contar su historia, aunque parecía afligida. "Tenía cinco vacas, pero hace un mes tuve que vender una para comprar comida. Y temo perder también las otras antes de poder volver a plantar semillas". Era noviembre de 2015 y estábamos hablando frente a su pequeña choza. A su alrededor, la tierra estaba endurecida por el sol. En ese momento, esta parte del sur de Etiopía estaba sumida en una severa sequía. La última vez que había sido tan grave fue en 2002, cuando, según los informes, más de 13 millones de personas corrían el riesgo de morir de hambre[384]. El hambre en Etiopía es una imagen de África que persiste, moldeada por la crisis más espantosa que se recuerda: la hambruna de 1984 y 1985 en la que perecieron hasta un millón de personas. Para los supervivientes, sus consecuencias seguían siendo evidentes décadas después[385].

A pesar de las informaciones aparecidas en la prensa durante mi visita, que resaltaban la relación entre las dos sequías, confiaba en que la actual no se convirtiera en una crisis de la magnitud de la vivida en 2002. Se había aprendido mucho desde 2002 pero, incluso entonces, se había movilizado el apoyo y, aunque la gente sufrió, al final se evitaron la hambruna y la mortalidad a gran escala[386]. Esta vez iría mejor. Esta Etiopía estaba mucho mejor organizada. Unos 8 millones de hogares estaban conectados a través del Programa de Red de Seguridad Productiva —el mayor y mejor orientado programa de redes de seguridad[387]—. En las zonas de pastoreo más remotas del este y el sur se estableció una colaboración cada vez mejor con los organismos internacionales, que suministraron agua y ayuda básica a una escala sin precedentes, y la economía rural se fortaleció y se conectó mejor.

Aunque las evaluaciones oficiales de Naciones Unidas y otros organismos afirmaban que unos 10 millones de personas corrían el riesgo de morir de hambre, los estudios realizados desde entonces han demostrado que la mortalidad no aumentó, e incluso no se detectaron aumentos sistemáticos de la desnutrición infantil[388].

En general, Etiopía había recorrido un largo camino. En 2004, inició una ambiciosa fase de desarrollo, impulsando la agricultura y, más tarde, apuntando a la industrialización, reforzada por un gran impulso inspirado en Asia Oriental a través de la inversión pública en infraestructuras. El crecimiento había repuntado y, a finales de 2019, el Fondo Monetario Internacional declararía a Etiopía el país con el crecimiento más rápido de la década anterior. Sin embargo, durante la sequía de 2015, esta mujer perdió algunas de sus vacas, con lo que se esfumaron sus esperanzas de un futuro mejor. Le pregunté si 2002 había sido igual de malo. Parecía perpleja y respondió: "Fue mucho peor, por supuesto. Para empezar, no tenía vacas". Sigue siendo una vida de penurias y sufrimientos periódicos, pero al menos muchos tienen algún colchón para los años malos; gracias a esto ella no corre el riesgo de morir de hambre y enfermedad. Para los más pobres de Etiopía, se trata de un progreso considerable. En este capítulo exploro lo que hay detrás del éxito de Etiopía. He sido testigo privilegiado de su progreso desde mi primer puesto académico, enseñando e investigando en la Universidad de Adís Abeba desde 1992. He vuelto todos los años y siempre he sentido, al llegar al aeropuerto de Bole, que volvía a casa al oler el aire de montaña lleno de carbón. He observado de primera mano cómo los dirigentes etíopes han apostado por el desarrollo. Y durante mucho tiempo pareció que esa apuesta daría sus frutos. En este capítulo profundizaré en la apuesta de Etiopía por el desarrollo en los últimos decenios, pero también en la forma en que se ha desarrollado y por qué está ahora en peligro.

En este capítulo también se presenta otro país de sorprendente éxito en África: Ruanda. Este país es minúsculo en comparación con Etiopía: cuenta con 13 millones de habitantes, mientras que la población etíope es casi diez veces mayor. Sin embargo, hay similitudes en la forma en que han progresado. Ruanda también ha salido de una profunda violencia —

recordemos el genocidio de 1994— para convertirse en un remanso de estabilidad. El Estado desempeña un papel evidente en su progresivo avance hacia el desarrollo, impulsado por un firme compromiso político con el crecimiento y el desarrollo.

Pero ninguno de los dos países ha hecho de su progreso un faro de apertura política y valores liberales. Puede y debe debatirse si la forma de hacer política fue esencial para impulsar los esfuerzos de desarrollo. En cualquier caso, en ambos países existe un fuerte pacto de élite para perseguir el desarrollo y el crecimiento, aunque sea entre los que "están en el poder". Destacan por su compromiso visionario con el desarrollo y el uso del Estado con toda su fuerza para intentar hacerlo realidad, y no dejan que nadie se interponga en su camino. Durante al menos dos décadas, estos Estados han tenido gobiernos "para el pueblo", pero no "por el pueblo"[389].

En Etiopía, el pacto de élite se ha desatado. Mientras escribo estas líneas, la violencia y los conflictos —las lacras que han caracterizado a Etiopía durante siglos— se extienden por todo el país, especialmente en las regiones septentrionales. La parte política del pacto de élite se ha roto y los líderes políticos y militares que habían formado parte de la coalición de intereses que gobernaba el país desde 1991 se han peleado entre ellos. Es demasiado pronto para saber si las principales figuras de la élite de ambos bandos serán capaces de dar un paso atrás en el prolongado conflicto y el desastre humano y mantener el progreso del país.

MEDIO MILAGRO EN ETIOPÍA

El año 1991 fue un punto de inflexión para esta Etiopía. El régimen militar marxista-leninista que había depuesto al emperador Haile Selassie en 1974 fue derrotado por una coalición de grupos armados, liderados por el Frente de Liberación del Pueblo de Tigray (TPLF). Su líder, Meles Zenawi, asumió el poder de la coalición, que se había transformado en el Frente Democrático Revolucionario del Pueblo Etíope (EPRDF). Los 17 años anteriores habían sido testigos de un brutal terror dirigido por el Estado, en las calles de la capital, Adís Abeba, y en otras ciudades. El Estado también había recurrido a

la inanición sistemática de zonas de Tigray como parte de su lucha contra el TPLF, y ese esfuerzo provocó la hambruna de los años ochenta [390].

En 1991, tras la derrota del régimen militar, el país se estabilizó y pacificó, al menos durante algunos años. En la primera década del nuevo Gobierno, muchas zonas rurales experimentaron una recuperación, pero muy lenta. Los datos y una comparación con lo que estaba por venir revelan la modestia de esta recuperación: desde su punto más bajo en 1992, el crecimiento hasta 2003 fue del 1,6% per cápita al año, alcanzando niveles de PIB per cápita aún por debajo de los 200 dólares. Etiopía seguía siendo uno de los países más pobres del mundo[391]. Durante este período, las probabilidades de supervivencia infantil mejoraron considerablemente en un tercio, aunque uno de cada ocho niños no viviría más allá de los cinco años en 2003. Y cada vez más niños empezaron a ir a la escuela: de solo una cuarta parte en 1992 a dos tercios en 2003[392].

En los 15 años siguientes, el progreso de los datos del desarrollo continuaron de forma constante. Para la economía, el cambio después de 2003 fue mucho más espectacular. El crecimiento se aceleró y nunca fue inferior al 7% en los 15 años siguientes (o más del 4% en términos per cápita). El PIB per cápita pasó de 195 dólares en 2003 a 603 dólares en 2019, lo que supone un crecimiento per cápita del 7,3% durante ese período[393]. A este ritmo, Etiopía alcanzaría fácilmente el estatus de país de renta media antes de 2030. Sin embargo, la pobreza extrema sigue siendo elevada: en 2015, alrededor del 30% de la población seguía viviendo por debajo del umbral internacional de pobreza, sin embargo se ha producido una tendencia a la baja, ya que desde 1999 este porcentaje se ha reducido a la mitad[394].

Etiopía consiguió en los 15 años posteriores a 2003 algo que ningún otro Estado africano había logrado: un crecimiento persistente a niveles superiores al 7%. Como se ha comentado en el capítulo 2, la Comisión de Crecimiento sugirió que cualquier país etiquetado como "milagro del crecimiento" debía mantener tal nivel de crecimiento cada año durante 25 años. Así pues, Etiopía iba por buen camino. Aun así, como uno de los pocos economistas internacionales que ha pasado mucho tiempo en este país desde

1991, debo decir que este me sorprendió: Etiopía estaba a más de medio camino de encontrar un milagro de crecimiento, aun así era casi un milagro que el país hubiera llegado tan lejos.

¿Cómo lo hizo Etiopía? Sin duda, apostando por la economía, pero esa apuesta fue impulsada por un pacto de élite sobre crecimiento y desarrollo: un acuerdo para el desarrollo. El resto de esta sección describe las características de este éxito: las acciones y políticas que surgieron de este compromiso compartido y subyacente de las élites, cómo se utilizó el Estado para lograr estos resultados y cuánto se aprendió y corrigió. A continuación, profundizo en el tema. En la sección siguiente evalúo algunos de los factores subyacentes fundamentales para comprender este período y el acuerdo para el desarrollo: el acuerdo político y económico, las raíces históricas del pacto de desarrollo y la cuestión de su sostenibilidad, especialmente en vista de los recientes conflictos y la violencia.

LOS INGREDIENTES DEL MEDIO MILAGRO

La elección de Etiopía de las áreas en las que impulsar el crecimiento fue totalmente sensata. En los primeros años posteriores a 2004, dirigió sus esfuerzos a revertir los flojos resultados de la agricultura, especialmente de sus productos básicos como el teff, el maíz, el trigo y el sorgo, que eran claramente frutos maduros, ya que se disponía de mejores semillas y prácticas, aunque no estaban generalizadas. En 2015, el rendimiento de los cereales se había duplicado y la producción triplicado con respecto a 1995[395]. Los ingresos rurales de los pobres en zonas menos favorables desde el punto de vista agrícola y con inseguridad alimentaria se estabilizaron gracias al Programa de Red de Seguridad Productiva a gran escala, que ofrecía transferencias a cambio de trabajo en infraestructuras locales. La atención sanitaria y la educación siguieron ampliándose llegando cada vez más lejos; por ejemplo, en 2019 más de cuatro de cada cinco niñas y niños en edad de asistir a la escuela primaria iban a la escuela, es decir, cuatro veces más que a principios de los años noventa, mientras que las probabilidades de que un niño sobreviva más allá de los cinco años son ahora cuatro veces

mayores que entonces[396].

Con el tiempo, el papel de la inversión en infraestructuras fue aumentando. Desde 2011, alcanzó el 37% como porcentaje del PIB de media, es decir, casi el doble de lo que suele observarse en el África subsahariana, frente a menos del 15% en la década de 1990 y el 22% en la década de los 2000. Gran parte de esta inversión fue pública o se basó en préstamos dirigidos a través de empresas vinculadas al Estado. La red de carreteras se amplió enormemente, también en las zonas rurales. Y se pusieron en marcha varios grandes proyectos hidroeléctricos, el mayor de los cuales fue la Gran Presa del Renacimiento Etíope (GERD), en el Nilo, que aumentó considerablemente la capacidad eléctrica del país. Mientras tanto, Ethiopian Airlines, una compañía estatal creada en 1945, se expandió, evolucionó hasta convertirse en la aerolínea de mayor éxito de África y siguió siendo muy rentable. Sus operaciones de carga permitieron la aparición de una industria hortícola relativamente pequeña pero en rápida expansión, que atrajo a los primeros inversores holandeses que abandonaron Kenia para dedicarse a la producción de flores en Etiopía.

Esas inversiones no hicieron sino abrir el apetito de Etiopía por invertir más. En 2014 ya habían surgido parques industriales, primero uno cerca de Adís Abeba y luego el parque industrial insignia dedicado a la confección en las afueras de Hawassa, a 300 kilómetros al sur de Adís Abeba. El inversor principal estadounidense, PVH, atrajo entonces a otras empresas, en su mayoría asiáticas, de su propia cadena de suministro para que se unieran a él. Surgieron el ferrocarril de Adís Abeba a Yibuti y nuevas infraestructuras urbanas, como un metro ligero, mientras que los 50 kilómetros entre Bishoftu y Adís Abeba empezaron a estar salpicados de nuevas urbanizaciones y zonas industriales, incluido un parque industrial chino. Otros parques surgieron en ciudades como Mekelle, Kombolcha y Dire Dawa.

Mientras tanto, el resto del mundo empezó a fijarse en una Etiopía decidida y ferozmente independiente. Lo que impresionó no fue solo que fuera la economía africana de más rápido crecimiento desde 2010, sino también cómo lo consiguió; por ejemplo, apostando por atraer la inversión manufacturera de Asia con la que otros solo habían soñado. Dicho esto, su

éxito en el sector manufacturero aún está en sus inicios: en 2019, la proporción del sector manufacturero en el PIB del país seguía siendo de solo un 6%, es decir, un tercio de la de Bangladés e inferior a la de Kenia, Uganda, Tanzania o Ghana.

EL ESTADO DESARROLLISTA Y SUS PLANES

El crecimiento se aceleró bruscamente a partir de 2004, aunque se olvida con facilidad que ocurrió bajo el mismo liderazgo en el poder desde 1991. Como en todos los casos de éxito descritos en este libro, es importante encontrar el camino y corregir el rumbo cuando sea necesario. En el momento en que el TPLF de Meles Zenawi tomó el poder no era solo un partido marxista-leninista. Meles se inspiró en el socialismo albanés del presidente Enver Hoxha para su política económica. Baste decir que se han escrito pocos libros o artículos sobre el éxito económico y de desarrollo de Albania.

El pragmatismo de Meles y sus asesores más cercanos no tardó en quedar patente[397]. En el momento en que tomaron el poder, la inflación era galopante y la prima del tipo de cambio en el mercado negro había alcanzado el 150%. Entonces se dieron cuenta de que necesitaban el apoyo del FMI para estabilizar la economía, aunque el FMI no era una organización comprometida con el marxismo. Pero los dirigentes etíopes no se limitaron a aceptar las condiciones del FMI; incluso en aquella época de ajuste estructural querían poder elegir. Consciente del paquete estándar que el FMI esperaría a cambio de ayuda financiera —liberalización, privatización y recortes del gasto público—, el equipo etíope encargó un informe sobre las probables consecuencias sociales de dicho paquete. Cuando el equipo del FMI llegó en 1992 y explicó sus expectativas, los etíopes compartieron su análisis. El escenario estaba preparado. Etiopía colaboraría con el mundo exterior, pero no se limitaría a hacer lo que se le dijera; sería dueña de su destino.

Con el apoyo del FMI, la economía se recuperó rápidamente. Se estabilizó y poco a poco se emprendió una cierta liberalización con la ayuda del Banco Mundial. Pero al principio no fue bien. En las décadas anteriores, el

fertilizante se había convertido en un insumo esencial para gran parte de la producción de cereales, y a principios de los años noventa más de una cuarta parte de los agricultores cerealistas lo utilizaban. Las importaciones, la distribución y la financiación de los fertilizantes corrían a cargo de empresas estatales, pero, con el apoyo del Banco Mundial, a mediados de los noventa se intentó privatizar y liberalizar el sector. El Gobierno etíope aprendió rápido: en el futuro, tendría que trazar su propio camino.

Enzarzada en una guerra con Eritrea entre 1998 y 2000, Etiopía avanzó poco y los recursos escasearon. Apenas habían conseguido estabilizar de nuevo la economía, cuando sobrevino la sequía de 2002-2003 que provocó la enorme respuesta de ayuda internacional descrita al principio de este capítulo. Esta crisis tuvo un gran impacto en Meles y su equipo, y se decidieron a cambiar de rumbo de una manera más drástica.

No es que cambiaran de opinión sobre cómo pensaban que se desarrollaría el país. Fuertemente comprometidos con el campesinado, se habían centrado en la agricultura desde que adoptaron la estrategia de Industrialización Dirigida al Desarrollo Agrícola (ADLI). Esta preconizaba construir un sector industrial a partir del excedente creado en la economía rural en forma de insumos industriales procedentes de la agricultura. El primer documento formal fue redactado en 1993, con un lenguaje económico bastante anticuado y ecos tanto de las teorías marxistas como de los primeros modelos económicos de transformación estructural. Pero su articulación no era descabellada, sobre todo en una época en la que las estrategias nacionales para el desarrollo africano eran escasas e insatisfactorias[398].

Hasta 2002, parece que estas ideas estuvieran acumulando polvo. A partir de entonces, se convirtieron en la columna vertebral de un conjunto de planes con siglas poco atractivas: SDPRP (2002-2005), PASDEP (2005-2010), GTP1 (2010-2015) y GTP2 (2015-2020)[399]. En cuanto al contenido, estos importantes planes eran amplios, pero en el centro de los planes SDPRP y PASDEP se encontraba especialmente el crecimiento a través de la agricultura cerealista, con la expectativa de que sembraría o alimentaría la industrialización. La agricultura, partiendo de una base baja en productividad, registró un crecimiento fantástico. Aunque los resultados

pueden haber sido algo exagerados, no cabe duda de que el sector fue un gran éxito. La transformación estructural de otros sectores no se produjo del todo, pero el GTP1 y el GTP2 produjeron una mayor atención a la industrialización en sectores con vínculos agrícolas, como el textil y la confección, así como el cuero. Mientras tanto, los parques industriales fueron tomando forma, acompañados de programas de infraestructuras cada vez más ambiciosos.

Estos planes no se basaban en documentos elaborados en Washington o en la oficina local del Banco Mundial a cambio de financiación, como ocurre tan a menudo en los países africanos. Eran los planes de Etiopía, a menudo ocultos a los donantes hasta altas horas de la noche, aunque la consultora McKinsey ayudó desde el principio con lo que mejor saben hacer sus consultores: los planes más coherentes y mejor presupuestados en hojas de cálculo, con hitos ambiciosos pero alcanzables. Todo presentado en un elegante diaporama.

Lo más sorprendente de estos planes es que, en esencia, se llevaron a cabo y produjeron resultados, a diferencia de los planes que demasiados países en desarrollo elaboran y luego ignoran. Todos los políticos y todos los administrativos de todos los niveles del aparato del Estado estaban comprometidos con su consecución. De hecho, Etiopía era un Estado desarrollista emergente, un Estado que utilizaba todos sus resortes, incluida una amplia normativa, y que basaba su legitimidad en el cumplimiento de sus planes[400].

No es de extrañar que las agencias de desarrollo extranjeras tomaran nota. La ayuda internacional fue muy bien acogida, viniera de donde viniera —Oriente u Occidente—, siempre que se destinara a cumplir los planes del Gobierno. Llegaron grandes ayudas de EE UU y la UE, y el programa DFID del Reino Unido en Etiopía se convirtió en el mayor de todos los países en los que trabajaba. Con el tiempo, también aumentó la participación china. China se convirtió en constructora y financiadora preferente de gran parte del desarrollo de infraestructuras. La ayuda de los países occidentales pasó de unos 690 millones de dólares en 2.000 a unos 5.000 millones de dólares en 2018, aunque solo en los últimos años alcanzó niveles comparables a los de Uganda, Ghana o Tanzania si se tiene en cuenta a la población[401]. La forma

en que el Estado etíope consiguió llevar todo esto a cabo distaba mucho de ser ortodoxa. Expresó un profundo compromiso con las ideas subyacentes, pero recurrió a mucho pragmatismo e incluso a la improvisación para llevarlo todo a cabo. Este es el tema de la siguiente sección.

TECNÓCRATAS JUGUETONES

Meles Zenawi, líder del país desde 1991 hasta su temprana muerte por enfermedad en 2012, a la edad de 57 años, causó una gran impresión. "Es una de las personas más inteligentes que he conocido", me dijo hace una década un antiguo economista jefe del Banco Mundial. He oído declaraciones similares de ganadores del Premio Nobel, destacados académicos y ex altos cargos políticos occidentales. Y basándome en mi propia experiencia, no puedo sino estar de acuerdo. Meles gobernó el país como un "rey-filósofo". Pero no nos equivoquemos: también era absolutamente despiadado.

Meles encarnaba el acuerdo para el desarrollo subyacente entre los poderosos, pero también entendía los detalles más sutiles. Cuando asumió el poder por primera vez, dio instrucciones a su equipo dirigente y a su gabinete para que cursaran un máster en administración de empresas en la Open University del Reino Unido, y él fue el mejor estudiante del grupo. Como primer ministro, cursó un máster en economía en los Países Bajos y escribió una tesis sobre el Estado desarrollista, inspirándose en ejemplos del este asiático como la República de Corea y Taiwán[402]. Aunque Meles era un microgestor, necesitaba de un grupo de tecnócratas de confianza para elaborar los detalles del acuerdo para el desarrollo y asegurarse de que todo se ponía en práctica. Una figura inspiradora fue Newai Gebre-Ab, principal asesor económico de Meles desde 1991 hasta su muerte. Encantador y erudito, fue uno de los primeros arquitectos de la estrategia ADLI. Como principal responsable de las cuestiones macroeconómicas, estuvo detrás de la sensata gestión macroeconómica durante las turbulencias del conflicto y los ocasionales desencuentros con los financiadores internacionales. También encarnó la esencia de la gestión económica como el tecnócrata juguetón por excelencia. "Estamos sembrando las semillas del capitalismo", me dijo

cuando le pedí en 2010 que resumiera la esencia del plan GTP1. Inspirado y envalentonado por pensadores como Joseph Stiglitz, afirmó que el objetivo último era una economía de mercado, pero que los mercados estaban fallando en lo fundamental. El Gobierno tenía que intervenir para garantizar el funcionamiento de los mercados, empujándolos u obligándolos a impulsar el crecimiento de la economía, liderado por la agricultura y, posteriormente, hacia una economía industrializada.

Hubo otros como Tedros Adhanom, actual director general de la Organización Mundial de la Salud. Se formó en salud pública hasta alcanzar el nivel de doctorado en el Reino Unido y luego impulsó el progreso sanitario desde 2001, primero en Tigray y luego a nivel nacional como ministro de Sanidad hasta 2012. Después se sucedieron ministros y viceministros competentes en el Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico, como Sufian Ahmed y Abraham Tekeste. Arkebe Oqubay fue el arquitecto y principal ejecutor de la estrategia del parque industrial, encarnando la ambición y el impulso de atraer inversión extranjera directa. Logró el acuerdo con el gigante de la confección PVH para el parque industrial de Hawassa, entre otros[403]. El motivo por el que estos tecnócratas llegaron tan lejos tuvo más que ver con su voluntad de aprender, tanto de los datos como de sus fracasos, y de resolver los problemas, a menudo no de la forma más convencional y de ningún modo de forma perfecta o permanente, pero sí con más o menos éxito.

Conseguir que los mercados funcionen de forma que sirvan a los planes de crecimiento y desarrollo en particular implicaba una improvisación interminable. Se probaron nuevas ideas y se cometieron muchos errores, pero los principales tecnócratas aprendieron y normalmente encontraron soluciones. Por ejemplo, el plan SDPRP de 2002 pedía potenciar el papel del cambio tecnológico en el crecimiento agrícola, pero eso significaba que había que aumentar la utilización de fertilizantes. En respuesta, el Gobierno amplió enormemente el crédito para fertilizantes, de modo que los agricultores solo tuvieran que reembolsarlo después de la cosecha. Este cambio supuso una enorme provisión de crédito rural, pero como el Banco Comercial de Etiopía, de propiedad estatal, no podía poner en riesgo toda su cartera, se dijo a los

gobiernos regionales que sus presupuestos se convertirían en la garantía de estos préstamos. Los funcionarios de los gobiernos regionales se vieron entonces obligados a detener toda actividad durante semanas para poder cobrar el dinero adeudado o no se podrían pagar los sueldos[404]. Sin embargo, este acuerdo se hizo rápidamente insostenible. Se aprendió la lección y se suprimió la compra de fertilizantes a crédito a gran escala. En su lugar, gracias a la ampliación de los servicios de extensión, los precios favorables y la penetración en el mercado a través de mejores carreteras, aumentó considerablemente el uso de insumos modernos y mejoraron los rendimientos[405].

Los tecnócratas capaces también fueron el talón de Aquiles de este período. A medida que la economía se hacía más compleja y crecía la ambición en todos los frentes, la dependencia de unas pocas docenas de tecnócratas de alto nivel hizo que se vieran desbordados. Recuerdo que en 2012 pregunté al director de una compañía holandesa que invertía en flores cómo hacía frente a posibles dificultades, como retrasos en el aeropuerto, cortes de electricidad o problemas de transporte. "Tengo los números de teléfono de todos los ministros y del primer ministro en mi móvil", me dijo, "así que cualquier problema se resuelve rápidamente". Un clima de inversión basado en llamadas a los altos cargos es difícilmente sostenible a medida que crece el número de inversores. De hecho, la directora de una fábrica de zapatos china me dijo unos años más tarde que a ella también le habían dado esos números. Pero, tras una pausa, añadió: "Por desgracia, la mayoría de estos números de teléfono están siempre ocupados".

Así pues, un grupo bastante reducido de personas técnicamente capacitadas impulsaba tanto las ideas como su aplicación, pero los retoques por sí solos no pueden superar desequilibrios más fundamentales. Por ejemplo, cuando se estaba preparando el GTP2 en 2014, la presión empezaba a notarse. La expansión de las exportaciones se ralentizó, y así, con un alto crecimiento del PIB, las exportaciones como porcentaje del PIB cayeron de más del 10% en 2010 a alrededor del 8% desde 2016. Mientras tanto, las divisas empezaban a escasear para las empresas no vinculadas al Gobierno y, cada vez más, para algunos inversores extranjeros.

Sin embargo, en general, los 15 años transcurridos entre 2004 y 2019 fueron un período notable con un considerable crecimiento y progreso. Lo que distingue a este período es una serie de características que hacen que una negociación para el desarrollo tenga éxito: un compromiso compartido con el crecimiento y el desarrollo por parte de los gobernantes, un Estado que hace todo lo posible por cumplir su compromiso y el apoyo de tecnócratas comprometidos dispuestos a experimentar y aprender. ¿Cómo se consiguió esto en Etiopía? Antes de dar por sentado que el modelo etíope es fácilmente transferible, es importante profundizar en este pacto de desarrollo, que es el tema de la siguiente sección.

EL ACUERDO PARA EL DESARROLLO AL DESCUBIERTO

La historia determina la naturaleza de un Estado, y el uso que se hace de él lo determinan quienes lo controlan en un momento dado. Las fronteras de la actual Etiopía se establecieron en gran medida en el siglo XIX. Cuando Europa colonizó la mayor parte de África, Etiopía se resistió: las fuerzas italianas que intentaban conquistarla desde Eritrea, controlada por Italia, fueron derrotadas en 1896 bajo el mando del emperador Menelik II, rey amhara y emperador etíope.

Etiopía es bien descrita como un Estado no colonial[406], aunque el Estado etíope fue tan expansivo como colonial. Menelik y su predecesor Tigrayan, el emperador Yohannes, conquistaron tierras al oeste, sur y este, y construyeron un imperio centrado en los históricos reinos de las tierras altas cristianas ortodoxas del norte, que abarcaban Amhara y Tigray. Se incorporaron zonas periféricas con grandes poblaciones tanto en las tierras altas como en las bajas: los oromos, los somalíes y muchos grupos y naciones más pequeñas al sur, como los gurage y los sidama. El poder se consolidó haciendo tratos con los gobernantes locales y ofreciendo a los oficiales y soldados del ejército conquistador la oportunidad de asentarse con importantes propiedades. El Estado resultante recordaba a un estado feudal medieval. Con el tiempo, este Estado se estabilizó y se convirtió en un país reconocido internacionalmente bajo la emperatriz Zewditu y luego el emperador Haile Selassie, que gobernó

desde 1930 hasta su derrocamiento en 1974.

El Estado que surgió en esta etapa estaba centralizado en una sociedad estrictamente jerarquizada. Estaba formado por una corte, terratenientes aristocráticos, un ejército organizado pero a menudo brutal y una clase burocrática mayoritariamente amhara, todos ellos con raíces en las tierras altas del norte. Ser etíope significaba, ante todo, ser amharizado y cristiano ortodoxo. De hecho, se convirtió en una identidad que se podía adquirir, no simplemente nacer en ella[407]. Fuera de la mayoría de las zonas urbanas, los campesinos vivían dentro de estructuras jerárquicas en las que estaban en la parte inferior y conocían su lugar.

Este era el Estado que tenía que manejar cualquiera que estuviera en el poder. Un estado con tres características que marcaron el escenario de los acuerdos políticos y económicos de las últimas décadas: un Estado centralizado, una población compuesta por un gran número de etnias e identidades centrales y periféricas, y una sociedad jerárquica y mayoritariamente agraria. La primera característica —la presencia de un Estado históricamente centralizado, con un sistema administrativo construido a lo largo de más de un siglo— fue sin duda una oportunidad. Esta burocracia no surgió "para servirse" como en tantos otros países en los que formar parte del Estado es formar parte de un sistema clientelista que ofrece puestos de trabajo como recompensa por el apoyo. En Etiopía la burocracia surgió para servir a quienquiera que moviera los hilos desde arriba[408]. La segunda característica es un reto clave: la "cuestión nacional" de Etiopía[409], un país que se debate entre la identidad nacional y la étnica. El grupo más numeroso, los oromo (en 2007, el 34% de la población), y muchos de los grupos del sur del país se sienten privados de sus derechos por los grupos de las tierras altas del norte, históricamente los amharas (27% de la población) o, en años más recientes, los tigrayanos (6% de la población)[410]. La tercera característica es un país con pocos recursos naturales y una enorme población rural empobrecida, que vive en un medio ambiente frágil y se gana la vida principalmente con la agricultura de secano. Incluso en los 2000, solo el 15% de la población estaba urbanizada[411].

LAS RAÍCES DE LOS ACUERDOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS

Durante el Gobierno de Haile Selassie, una élite militar y aristocrática tradicional ostentaba el poder, apoyada por la Iglesia ortodoxa etíope y servida por una clase burocrática emergente, urbana y educada. Era un pacto de élite que pretendía mantener las estructuras imperiales tradicionales de las tierras altas del norte, con una legitimidad supuestamente derivada del derecho divino. Pero a pesar de sus estructuras de poder centralizadas, resultó ser un régimen poco adecuado para manejar las presiones de cambio en los años cincuenta y sesenta. El desarrollo y el cambio económico fueron lentos, y muchas zonas rurales siguieron profundamente empobrecidas, con una sequía y otras crisis mal gestionadas. Mientras tanto, el régimen cedió a las presiones para dar cabida a los nuevos grupos educados o a los representantes de los diferentes grupos étnicos.

Las protestas y tensiones permitieron a los militares tomar el poder en 1974, encarcelando y posteriormente asesinando al emperador. Tras considerables disturbios y luchas intestinas asesinas, Mengistu Hailemariam se hizo cargo de un consejo militar que se conoció como el Derg. Más que un régimen militar, fue una revolución violenta que desarraigó las estructuras de poder anteriores, pero que utilizó las estructuras centralizadas del Estado para mantener el control del régimen. Entre las medidas tomadas por el Estado se incluyó la reforma agraria, por la que el Estado pasó a ser propietario de todas las tierras y los agricultores obtuvieron derechos de uso sobre las tierras que antes estaban en manos de terratenientes o de la Iglesia. El Estado también nacionalizó gran parte de la economía.

Con sus estructuras estatales relativamente fuertes, Etiopía tenía la oportunidad de utilizarlas para el crecimiento y el desarrollo. La economía que surgió se inspiró en la ideología y contó con el apoyo entusiasta de asesores de Europa del Este, el nuevo mejor amigo de Etiopía en este período de finales de la Guerra Fría. Pero fue un callejón sin salida y siguió el estancamiento: el PIB per cápita se redujo cada año alrededor de un 1% en la década de 1980, para acabar apenas por encima de los 200 dólares per cápita en 1990, en vísperas de la caída del Derg[412]. Etiopía se identificó con el

fracaso del Estado, la pobreza extrema y la desesperación de su población.

La otra característica del Estado etíope centralizado que predominó durante este período fue el uso del poder militar y de la violencia para mantener el poder y el control. La violencia es una parte fundamental de la historia de Etiopía, incluso hoy, y el Derg perfeccionó su uso. El Derg era un régimen preocupado por aplastar cualquier oposición a toda costa, ya fuera entre los grupos educados urbanos o en las regiones. La cúpula militar creía en el nacionalismo etíope centralizado y no tenía tiempo para las crecientes luchas por una mayor autodeterminación de otros pueblos y nacionalidades, sobre todo en Eritrea (que tras la Segunda Guerra Mundial se incorporó a Etiopía), así como en Tigray, donde el TPLF surgió como principal contrincante.

Después de que la coalición del EPRDF liderada por el TPLF derrotara finalmente a los restos del régimen del Derg en 1991, reveló que había aprendido de la historia. La coalición adoptó el poder del Estado centralizado: inicialmente dejó intacta a la clase burocrática, pero la sometió a su control político, mientras que sustituyó al ejército por el suyo propio centralizado, ya poderoso y bajo control tigreo. Al mismo tiempo, su pacto político tuvo que reconocer la diversidad de su coalición de poder, formada por diversas etnias y nacionalidades, y una nueva constitución de 1995 otorgó a las regiones amplios poderes de política y ejecución, así como derechos de autodeterminación, en lo que podría interpretarse como una póliza de seguros para el TPLF en Tigray[413].

Lo más fascinante de estos últimos tiempos es cómo se concibió el acuerdo económico: como fuente de legitimidad política. La estrategia de Industrialización Dirigida al Desarrollo Agrícola era tanto una agenda política como un proyecto económico. La mejora de las zonas rurales no era solo una opción de política económica, sino también una necesidad política para seguir contando con apoyo[414]. De hecho, había razones políticas pragmáticas para que este énfasis en el desarrollo surgiera una década después de que la coalición del EPRDF, liderada por el TPLF, asumiera el poder. En mayo de 1998, una disputa fronteriza desembocó en una guerra de dos años con Eritrea[415], cuyas consecuencias provocaron una escisión en el TPLF a la que

Meles sobrevivió por los pelos. No solo tuvo que buscar más apoyo de sus otros socios de coalición, antes a menudo marginados, sino que también tuvo que hacer frente a la sequía de 2002 y 2003, que hizo políticamente imperativo superar la continua inseguridad alimentaria del país. La urgencia de la necesidad de legitimidad se hizo patente en 2005, cuando el exceso de confianza en su propia popularidad llevó a la coalición gobernante a celebrar unas elecciones ampliamente libres y justas. Aunque la mayoría de las zonas rurales apoyaban a Meles, pronto quedó claro durante el recuento de votos que las áreas urbanas, sin olvidar Adís Abeba, no lo habían hecho. El recuento se interrumpió y, finalmente, la coalición gobernante obtuvo una clara mayoría.

Este resultado aceleró la determinación de poner en práctica lo que para entonces ya se había convertido en una convicción: utilizar todo el poder del Estado, con sus estructuras históricamente centralizadas, para impulsar el desarrollo. Mientras que el Gobierno imperial había utilizado el Estado fuerte solo para mantener el *statu quo* y el Derg lo había utilizado para sus planes ideológicos y, sobre todo, para el control militar, ahora había surgido un Estado desarrollista en el que llevar a cabo los objetivos de desarrollo de sus planes pasaba a ser fundamental. Aunque Meles escribió más tarde, con la convicción marxista-leninista habitual, que el papel histórico del Estado es universalmente desarrollista como parte del "renacimiento" de África[416], nunca se insistirá lo suficiente en que el Estado etíope pudo desempeñar este papel porque era relativamente capaz de hacerlo.

Así pues, el pacto de élite de este período puede calificarse de acuerdo para el desarrollo. Los acuerdos políticos y económicos garantizaron que el crecimiento y el desarrollo se convirtieran en un compromiso compartido entre los que tenían el poder, y el Estado se utilizó de acuerdo con sus capacidades y con el pragmatismo suficiente para superar los retos. Mientras tanto, el Estado centralizado y en funcionamiento se empleó a fondo para afrontar el reto fundamental de mejorar la vida de una sociedad empobrecida y mayoritariamente agraria. Por el camino, Meles y su equipo central creyeron que así se superaría la "cuestión nacional" —ese otro reto clave del Estado etíope— y se lograría la coexistencia pacífica entre las numerosas

etnias e identidades del país. En cualquier caso, Meles no iba a permitir que las aspiraciones de ninguno de estos grupos desbarataran su dirección política.

LA DISPUTA DEL PODER

El nuevo primer ministro, Hailemariam Dessalegn, continuó por este camino tras la muerte de Meles en 2012. Lo hizo con menos ideología y más pragmatismo y retoques, pero con no menos afán de legitimarse políticamente a través del desarrollo. Al fin y al cabo, se trataba de un régimen que había llegado al poder mediante la violencia y, aunque muchos de los que ocupaban puestos clave a lo largo del tiempo no eran tigrayanos, la mayor parte del poder, sobre todo en el ejército, seguía estando sesgado a favor del TPLF. La legitimidad se buscaba ganándose los corazones y las mentes mediante el progreso en crecimiento y el desarrollo.

Meles había perseguido este objetivo con impaciencia, especialmente a la hora de hacer frente a la disidencia, tanto internamente como en las calles. La crueldad de este antiguo líder insurgente quedó patente en la forma en que reprimió violentamente las protestas tras la revisión de los resultados electorales de 2005: "No luchamos durante años en las trincheras [contra el Derg] para dar el poder a esta gente a través de unas elecciones", dijo al primer ministro británico Tony Blair en 2005, cuando se le cuestionó, o al menos eso es lo que Meles me dijo a mí y a otras personas unos años más tarde[417]. Profundamente convencido de sí mismo, iba a perseguir el crecimiento y el desarrollo a su manera. Pero reconoció que estos desafíos electorales habían demostrado que la persecución ciega de estos objetivos no satisfacía a la enorme población joven de Etiopía. Para ellos, las cifras de crecimiento no se traducían en una rápida mejora de sus oportunidades.

Técnicamente, uno de los mejores planes de desarrollo urbano que África ha visto, el Plan Maestro de Adís Abeba (AAMP), desencadenó la perdición política del régimen del EPRDF mediante la violencia generalizada; la aparición de un primer reformista, Abiy Ahmed, y, en última instancia, el conflicto actual entre el Gobierno de Adís Abeba y el resto del TPLF en

Tigray. Adís Abeba, gobernada como una región separada, se encuentra dentro de la región más grande, Oromía, y ha crecido rápidamente debido a su floreciente economía. En línea con las mejores ideas de la geografía económica, la AAMP reconoció correctamente que una cuidadosa planificación urbana orientada al desarrollo sistemático de la vivienda, la industria y el comercio era la forma racional de impulsar el crecimiento económico de la capital en lugar del actual crecimiento, mayoritariamente orgánico. Sin embargo, los planificadores pasaron por alto una cuestión posiblemente emotiva para los partidarios nacionalistas oromo: el plan preveía expulsar a los agricultores oromo de sus tierras para dejar espacio a la expansión de la capital en zonas industriales de propiedad extranjera y construir urbanizaciones para la élite urbana de nuevos ricos, muchos de ellos tigrayanos y amharas, o al menos oromos "amharizados" y otros grupos.

En 2014, las quejas contra la AAMP desencadenaron una serie de protestas a gran escala que comenzaron principalmente en la región de Oromía, pero que más tarde se extendieron a la región de Amhara. Las protestas fueron reprimidas a menudo con violencia, lo cual llevó a limitar aún más la oposición política, sobre todo mediante la imposición del estado de excepción en 2016. Cada vez más, estas protestas se dirigían contra la falta de libertad. Los grupos oromo y amhara también protestaron contra el poder del TPLF y de los tigrayanos en general en el Estado. Cuando los líderes de dos de los cuatro socios de la coalición en el EPRDF —el Movimiento Democrático Nacional Amhara (ANDM) y la Organización Democrática del Pueblo Oromo (OPDO)— revelaron su simpatía por las demandas de los manifestantes, el cambio se veía venir. En 2018, Dessalegn Hailemariam dimitió y Abiy Ahmed, líder adjunto de la OPDO, fue elegido primer ministro, a pesar de la oposición del TPLF.

¿Y AHORA QUÉ?

A principios de 2021, la ruptura entre los antiguos camaradas del EPRDF era total: Abiy había liberado o acogido de nuevo a un gran número de opositores políticos perseguidos por el EPRDF de Meles. Los dirigentes del TPLF se

habían retirado a la capital de Tigray, Mekelle, y las tensiones habían aumentado aún más, al parecer en torno a interpretaciones constitucionales, y también porque Abiy había restablecido relaciones con Isayas Afwerki, líder de Eritrea, enemigo número uno del TPLF. El violento conflicto estalló después de que las fuerzas del TPLF atacaran al Mando Norte en Mekelle. El ejército etíope avanzó entonces sobre Tigray, apoyado por las milicias amharas y por soldados eritreos procedentes del norte. Se produjeron atrocidades generalizadas, especialmente a manos de las fuerzas eritreas. En julio de 2021, las fuerzas gubernamentales se retiraron, con la perspectiva de una hambruna provocada por el hombre, más conflictos y una mayor desintegración del Estado.

Mientras escribo este libro, no se vislumbra el final, y varias décadas de desarrollo corren grave peligro. La apuesta por el desarrollo puede resultar un fracaso. Sin embargo, en Etiopía no se trata simplemente de Tigray contra Adís Abeba. Aunque Abiy, que concurre como el Partido de la Prosperidad, podría reclamar legitimidad tras las elecciones en el resto del país[418], persisten profundas tensiones étnicas y políticas. Abiy provocó bastantes incendios tras llegar al poder, y no está claro cómo podrá acabar con ellos[419].

¿Cuál es el futuro del acuerdo para el desarrollo en Etiopía? El acuerdo político subyacente era un pacto de élite entre quienes tenían poder en los ámbitos militar, político y económico, pero era muy selectivo, con escasos intentos de dar cabida a otros grupos influyentes. Meles y sus principales compañeros políticos tenían poco tiempo para considerar siquiera las voces alternativas, tanto las de la política como las de la economía, calificándolas a todas de "buscadores de rentas" que desviarían la economía de su camino a largo plazo para obtener un rápido beneficio personal[420]. En cierto sentido, tenía razón, porque muchas de las voces de la calle pedían un trozo del pastel inmediatamente y no solo inversiones en desarrollo a largo plazo. No obstante, el reparto de rentas debe formar parte de cualquier acuerdo estable entre las élites, especialmente en un país tan dividido política, histórica y étnicamente. La imperfecta apertura de Abiy a la contestación política está abocada a ello, aunque pueda suponer algún coste para el crecimiento; al fin y al cabo, la "cuestión nacional" no puede ignorarse.

Siempre y cuando se pueda lograr cierta reconciliación nacional, es precipitado declarar que el éxito económico y de desarrollo de Etiopía ha llegado a su fin. Sin embargo, la capacidad del Estado etíope para dirigir el desarrollo está llegando al límite. La manipulación de la economía ha provocado distorsiones. La práctica de dirigir todos los recursos, ya sean créditos o divisas siempre escasas, a vastas inversiones públicas ha ahogado al naciente y más dinámico sector privado nacional. Es posible que el Estado desarrollista etíope se haya extralimitado. No se trata necesariamente de que su deuda sea demasiado elevada, ya que no lo es para el África subsahariana[421]. Más bien se debe a que la inversión privada complementaria simplemente no se ha materializado para rentabilizar las vastas infraestructuras construidas en los últimos años, por ejemplo a través de un crecimiento más rápido de las exportaciones. Etiopía necesitará algo más de *laissez-faire* para recoger los frutos de las semillas capitalistas de los recientes planes de desarrollo.

Abiy se ha comprometido a una cierta liberalización de la economía a través de una "agenda económica propia" que es una mezcla del Estado desarrollista y una economía más liberal. Pero como esto es Etiopía, donde el centro apenas está dispuesto a ceder el control, debe pasar algún tiempo y reunirse valor antes de que el régimen esté dispuesto a apostar seriamente por estas reformas. Si se llega a un acuerdo político, el primer paso será estabilizar la macroeconomía, lo que permitirá recuperar el impulso y rentabilizar las grandes inversiones en infraestructuras. ¿Se convertirá el medio milagro en un milagro completo? ¿Puede evitarse el agravamiento de los conflictos y la desintegración del Estado? ¿Podrá Etiopía revitalizar su acuerdo para el desarrollo? El tiempo lo dirá.

RUANDA, EL LEÓN CON GARRAS

Lo primero que hacen los altos funcionarios que visitan Ruanda es presentar sus respetos en el Memorial del Genocidio. Yo no fui una excepción cuando lo visité en 2015. Pasear por las fosas comunes y visitar el museo es una experiencia conmovedora, aunque resulte difícil imaginar lo que ocurrió.

Cuando se interpreta el pasado, como se hace en el museo, parece obvio que el mundo podía haber evitado el genocidio.

Estuve en Ruanda tres años antes del genocidio, en 1991. Mis notas de entonces se refieren no solo a la lentitud de la economía y a los asesinatos, a menudo indiscriminados, sino también a la esperanza de una democracia multipartidista. No mencioné que pudiera sobrevenir un genocidio[422], pero ocurrió en 1994, organizado por elementos extremistas del Estado y el Gobierno. En un centenar de días, 800.000 ruandeses fueron masacrados (la población total era solo de unos 7 millones en 1990). La mayoría eran tutsis, un grupo minoritario que constituía alrededor del 14% de la población antes del genocidio. Al final, el Frente Patriótico Ruandés (FPR), un ejército rebelde mayoritariamente tutsi dirigido por Paul Kagame, se hizo con el poder. Kagame ha sido el líder de facto desde entonces, primero como vicepresidente y luego, desde 2000, como presidente.

Mucho ha cambiado desde 1994, cuando la economía sufrió un duro golpe. No recuperó los niveles de PIB per cápita anteriores al genocidio hasta el año 2000. De 2003 a 2019, el crecimiento fue constante, con una media del 5% per cápita, lo que convirtió a Ruanda, junto con Etiopía, en una de las economías africanas de crecimiento más rápido y constante en este período[423]. Sus indicadores de sanidad y educación también mejoraron, y suelen rendir mucho mejor que los de la mayoría de los países africanos, aunque muchos de ellos tengan un PIB per cápita más alto. Por ejemplo, Ruanda tiene ahora la tasa de mortalidad infantil más baja del África subsahariana continental, lo que supone una gran mejora desde 2000[424]. No obstante, la pobreza sigue siendo elevada, aunque probablemente haya disminuido[425].

La magnitud del progreso y la forma en que Ruanda lo ha llevado a cabo sugieren la presencia de un acuerdo del desarrollo. Existen algunas similitudes sorprendentes entre Etiopía y Ruanda en la forma en que se ha producido el cambio. ¿Son estos dos países ejemplos de "constructores de Estados antiliberales", como algunos han afirmado?[426] En cualquier caso, si Etiopía es un león, Ruanda también lo es. El resto de este capítulo examina más detenidamente el proceso de desarrollo de Ruanda y sus similitudes y

diferencias con Etiopía.

UN LEÓN DIFERENTE

Los puntos en común son múltiples. Tanto el Gobierno etíope como el ruandés surgieron de un conflicto y sustituyeron a los que estaban en el poder. En ambos países, la destitución de la élite anterior fue completa y los nuevos dirigentes se comprometieron a transformar la economía de su país, con el crecimiento y el desarrollo en el centro de sus planes. Al mismo tiempo, cuando llegaron al poder, los nuevos gobiernos estaban dominados por un grupo minoritario, los tigrayanos en Etiopía y los tutsis en Ruanda. En lugar de buscar una legitimidad temprana a través de las urnas, en ambos países el desarrollo se convirtió en una forma de buscar legitimidad. Un pacto de élite estaba definitivamente presente y, como en Etiopía, en Ruanda lo encarnaba un individuo. Paul Kagame, antiguo cerebro militar del FPR, se convirtió en el pensador de la política estratégica, moviendo todos los hilos.

En otras similitudes, el Estado ruandés trató de hacer progresar en crecimiento y desarrollo, y ambos países tenían una capacidad estatal razonable, a pesar de que Ruanda había tenido gobernantes coloniales, primero alemanes y luego belgas hasta la independencia. Los orígenes de esta capacidad se encontraban en el reino precolonial, situado dentro de las fronteras actuales y que presentaba estructuras políticas y administrativas centrales bien documentadas[427]. En Ruanda, tanto entonces como ahora, el respeto por la jerarquía y la obediencia a una autoridad central estaban profundamente arraigados[428]. El Estado podía utilizarse para desempeñar, al menos en principio, un papel definitorio, impulsor del desarrollo, siempre que se dirigiera hacia él.

Y así fue. Nada impediría a los dirigentes ruandeses asegurarse de que las estructuras estatales, anteriormente utilizadas para el clientelismo y la corrupción y explotadas durante el genocidio, se reorientaran para que funcionaran para sus fines. Sin embargo, más que en Etiopía, Ruanda perfeccionó el uso del Estado, no solo como cuestión ideológica, sino también en la práctica. Por ejemplo, los indicadores del Banco Mundial sobre la

percepción de la eficacia del Gobierno en los últimos 20 años revelan una gran mejora en Ruanda, alcanzando niveles que solo se ven en países mucho más prósperos como Sudáfrica, la India e Indonesia[429]. La corrupción menor y el fraude en la contratación pública desaparecieron con el tiempo, y finalmente Ruanda fue percibida como uno de los países en desarrollo menos corruptos, solo por debajo de Botsuana en el África subsahariana, al nivel de un país europeo como la República Checa, y muy por delante de países como la India, Indonesia, Ghana y Etiopía[430].

Pero no todo es de color de rosa; también hay un lado oscuro. Como Meles en Etiopía, Kagame y su equipo no permitirían que nada ni nadie les desviara de su camino, y menos aún un desafío político serio. Mientras que en Etiopía esta limitación adoptó la forma de represión violenta ante las protestas callejeras y de una oposición definida dentro y fuera del país, el Gobierno ruandés parece haber sido mucho más eficaz a la hora de sofocarla. La eficacia del Gobierno también parece extenderse a sus servicios de inteligencia, que atacan a la oposición dondequiera que se encuentre y dejan un rastro sangriento, al tiempo que encarcelan a la oposición interna del FPR[431]. Al principio, esta represión se justificó por las amenazas externas que representaba el gran número de refugiados hutus en el este de la República Democrática del Congo (RDC), incluidos los genocidas —los que cometieron el genocidio pero escaparon—. Con el tiempo, apenas quedó claro, sobre todo para el mundo exterior, por qué era necesario adoptar ese enfoque de la oposición. No cabe duda de que el presidente Kagame goza de gran popularidad en todo el país, aunque algunos sostienen que su popularidad está más vinculada al rasgo histórico de obediencia a quienquiera que ostente la autoridad central en Ruanda. En cualquier caso, sin espacio para una oposición seria, fue reelegido en 2017 con más del 98% de los votos.

QUIZÁ MÁS UN LEOPARDO QUE UN LEÓN

Es difícil no admirar la forma en que el Gobierno ruandés persiguió el desarrollo. El énfasis en el agua, el saneamiento y la salud, así como en la

educación, fue una parte fundamental de los planes del Gobierno. La mejora de la capacidad estatal y la escasa corrupción crearon las condiciones para una cooperación cada vez más estrecha entre el Gobierno y las agencias de ayuda internacional. En 2010, la ayuda internacional por persona había ascendido a más de 100 dólares, es decir, más del doble que en Etiopía[432]. Mientras tanto, los altos funcionarios ruandeses y hasta el presidente Kagame siempre estaban dispuestos a escuchar asesoramiento técnico y apoyo, pero esperaban que los de fuera actuaran según sus condiciones. Para mí, así debe ser, aunque en la práctica las agencias de desarrollo no estén acostumbradas a esa actitud.

Impulsar la economía siempre iba a ser una tarea más difícil, pero tenía mucho a su favor: paz y estabilidad; una macroeconomía con amplia estabilidad, bajo endeudamiento y gestión prudente y un Estado que funcionaba bien y con escasa corrupción. Ruanda fue la economía de África continental mejor clasificada según el índice de facilidad para hacer negocios en 2020; ocupaba el puesto 38, justo por debajo de Suiza y por encima de Bélgica y los Países Bajos[433]. No es de extrañar, pues, que Ruanda suela recibir informes elogiosos del FMI, del Banco Mundial y de otros donantes. Como se ha señalado, Ruanda es un país minúsculo, con solo una décima parte de la población de Etiopía, pero una densidad de población cinco veces mayor. Los puertos más cercanos, Dar es Salaam en Tanzania y Mombasa en Kenia, están cada uno a unos 1.500 kilómetros. La geopolítica regional es complicada, sobre todo la propia actuación de Ruanda, que limita los mercados potenciales en todas direcciones. Los repetidos conflictos de Ruanda con la RDC y el apoyo constante a algunos grupos violentos del este del país han limitado el acceso a su gran mercado más cercano.

Sin embargo, para algunas empresas, Ruanda se ha convertido en atractivo destino de negocios. En el parque empresarial de las afueras de Kigali, perfectamente cuidado, el propietario de una pequeña fábrica libanesa de procesamiento de alimentos ensalzaba sus virtudes: “Este es el mejor lugar del mundo para hacer negocios”, decía, tras haber trasladado su fábrica desde Uganda. Sin embargo, conseguir inversores tan pequeños es jugársela. Al no tener salida al mar, Ruanda apuesta por la aparición de una nueva

economía basada en bienes y, sobre todo, servicios de alto valor añadido. Así, las inversiones se orientan a convertir Ruanda en un destino turístico y de conferencias de alto valor, centrado en unas telecomunicaciones excelentes, unos recintos muy eficientes y visitas para ver los gorilas de montaña cerca de la frontera con la RDC. Además, se ha promocionado intensamente una nueva compañía aérea de pasajeros, RwandAir, que incluso tienta a quienes visitan Ruanda con camisetas de fútbol del Arsenal. También se han realizado inversiones, como una empresa conjunta con el fabricante brasileño de ordenadores Positivo para ensamblar ordenadores portátiles, que también se utilizarán en las escuelas ruandesas, y una fábrica de teléfonos inteligentes con Mara Group, todo ello bajo el lema "Made in Rwanda".

Ruanda sigue siendo un modelo muy dependiente del sector público, con empresas y sectores elegidos a dedo y ayudas generosas. Está atrayendo el interés de los inversores, pero sigue sin ser un país que lo esté haciendo mucho mejor que, por ejemplo, su vecina Uganda, que ocupa una posición mucho más baja en cualquier índice, ya sea relacionado con la corrupción o con la facilidad para hacer negocios. También es un modelo que intenta correr antes de poder andar, tratando de suministrar bienes de alta calidad cuando las capacidades industriales para suministrar bienes y servicios más sencillos no se han desarrollado[434]. El tiempo dirá si esta apuesta tiene éxito.

Sin embargo, este punto se refiere a otra cuestión: la forma en que Ruanda aplica todos los aspectos de su acuerdo para el desarrollo. Lo hace de la única forma que conoce: mando y control, el sistema militar en el que todos los problemas se abordan utilizando estrictas estructuras jerárquicas, hasta llegar a la cima. En ámbitos como la atención sanitaria básica y el saneamiento, los conocimientos técnicos subyacentes están bien asentados, por lo que la prestación mediante mando y control puede funcionar, y así ha sido en Ruanda. Los procesos burocráticos y los cuellos de botella también pueden resolverse mediante este proceso. Pero ¿funciona en la construcción de una nueva economía, centrada en la exportación de servicios? Los modelos de mando y control pueden evolucionar hacia sistemas más eficaces para resolver problemas complejos, pero necesitan espacio para la autonomía y la iniciativa. Algunos observadores se muestran escépticos sobre la exitosa

forma con que Ruanda está cambiando su economía. Por ejemplo, el antiguo embajador chino en Etiopía y Ruanda pensaba que Etiopía tendría éxito, pero no Ruanda, porque Ruanda era un Estado militar. Etiopía dependía más de un partido y de los procesos de la función pública, que eran, según él, la única manera de intentar poner en marcha una estrategia de desarrollo, ya que hay más margen para la autonomía, el aprendizaje y la corrección. ¿Tiene razón sobre Ruanda? ¿Conseguirá Ruanda ser un león? ¿O el FPR, que la controla, ha modelado el Estado de la única manera que conoce? Sigilosa, incluso peligrosa, más bien como un leopardo, un animal que no puede cambiar sus manchas.

¿TIENE QUE SER ASÍ?

Los casos de Etiopía y Ruanda plantean un dilema a cualquiera que desee apoyar la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones pobres. Los dos países salieron del conflicto con un pacto de élite que otorgaba una importancia central al crecimiento y al desarrollo. Sin embargo, el acuerdo fue muy selectivo en cuanto a quién estaba incluido en el poder, y se dejó poco espacio a las voces rivales. Como Etiopía no pudo resolver su "cuestión nacional", la violencia sustituyó a la paz y la estabilidad. Los dirigentes ruandeses controlaron con puño de hierro a la disidencia, recurriendo al ordeno y mando en todo lo que hacían. Al mismo tiempo, sus avances en crecimiento económico, sanidad, educación y condiciones de vida son innegables, por mucho que algunos se empeñen en afirmarlo.

A largo plazo, sin embargo, se trata de un falso dilema, como han demostrado las sociedades occidentales. ¿Y los primeros pasos? El camino hacia el progreso no está tan claramente trazado. Como ha ilustrado Etiopía, es fácil alabar grandes gestos como los acuerdos de paz con Eritrea o la liberación y acogida en el redil de todos los opositores políticos. Un Premio Nobel de la Paz para el primer ministro Abiy Ahmed parecía ser una recompensa adecuada. En efecto, la política etíope se ha abierto, pero el resultado ha resultado ser una caja de Pandora. Algunas de las mismas personas a las que se dio la bienvenida hablan de odio étnico, y el conflicto

se recrudece sin final a la vista. Tanto Etiopía como Ruanda lograron avances en el marco de políticas muy imperfectas, con escasa apertura, voz y responsabilidad local.

Pero ningún país de los que aparecen en este libro puede presumir de haber avanzado en el desarrollo con un historial intachable. Es fácil diseñar modelos para un desarrollo perfecto y una sociedad abierta. Conseguir el progreso económico no es tan fácil. Tiene que producirse dentro de los países y las sociedades que se enfrentan a la política actual. Sigue siendo un dilema para quienes, como yo, se impacientan por ver desarrollarse a los países que se quedan atrás y se preguntan qué se puede hacer. Este es el tema de la última parte de este libro.

BIBLIOGRAFÍA

Abay, K. A.; Berhane, G.; Hoddinott, J. y Tafere, K. (2020): *Covid-19 and Food Security in Ethiopia: Do Social Protection Programs Protect?*, Policy Research Working Paper, 9475, Washington D. C., Banco Mundial.

Africa Confidential (2021): "Western Pressure Grows on Kagame Human Rights Abuses", *Africa Confidential*, 62(3).

Africawatch (1993): "Beyond the Rhetoric: Continuing Human Rights Abuses in Rwanda", Human Rights Watch.

Amsden, A. H. (1989): *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, Oxford, Oxford University Press on Demand.

Bachewe, F. N.; Berhane, G.; Minten, B.; y Taffesse, A. S. (2018): "Agricultural Transformation in Africa? Assessing the Evidence in Ethiopia"', *World* Development, 105, pp. 286-298.

Banco Mundial (2025): *World Development Indicators*, Banco Mundial, https://lc.cx/8NQJm-.

Buerk, M. (1984): *Ethiopian Famine (1984), A Day That Shook the World*, BBC, https://www.youtube.com/watch?v=XYOj_6OYuJc&ab_channel=LiveAid1.

Central Statistical Agency (2010): "Population and Housing Census 2007 Report", *National Report*, Adís Abeba, Gobierno de Etiopía.

Clapham, C. (2017): *The Horn of Africa: State Formation and Decay*, Oxford, Oxford University Press.

De Waal, A. (2013): "The Theory and Practice of Meles Zenawi", *African Affairs*, 112(446), pp. 148-155.

De Waal, A.; Taffesse, S. y Carruth, L. (2006): "Child Survival during the 2002–2003 Drought in Ethiopia", *Global Public Health*, 1(2), pp. 125-32.

Dercon, S. y Gollin, D. (2019): "Agriculture's Changing Role in Ethiopia's Economic Transformation", en F. Cheru, C. Cramer y A. Oqubay (eds.), *The Oxford Handbook of the Ethiopian Economy,* Oxford, Oxford University Press.

Dercon, S., Hill, R. V. y Zeitin, A. (2009): *In Search of a Strategy: Rethinking Agriculture-Led Growth in Ethiopia*, Synthesis paper prepared as part of a study on Agriculture and Growth in Ethiopia, University of Oxford.

Dercon, S. y Porter, C. (2014): "Live Aid Revisited: Long-Term Impacts of the 1984 Ethiopian Famine on Children", *Journal of the European Economic Association*, 12(4), pp. 927-948.

Dorn, A. y Matloff, J. (2000): "Preventing the Bloodbath: Could the UN Have Predicted and Prevented the Rwandan Genocide?", *Journal of Conflict Studies*, 20(1): pp. 9-52.

Fondo Monetario Internacional (FMI) (2024): *List of LIC DSAs for PRGT-Eligible Countries*, Fondo Monetario Internacional, https://lc.cx/XYqnyN.

Heldring, L. (2021): "The Origins of Violence in Rwanda", *Review of Economic Studies*, 88(2), pp. 730-763.

Hirvonen, K.; Sohnesen, T. P. y Bundervoet, T. (2020): "Impact of Ethiopia's 2015 Drought on Child Undernutrition", *World Development*, 131, pp. 1049-1064.

Johnson, C. (1982): *MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925–1975*, California: Stanford University Press.

Jones, W.; de Oliveira, R. S. y Verhoeven, H. (2012): *Africa's Illiberal State-Builders*, Refugee Studies Centre, Oxford University.

Keller, E. J. (1981): "The Revolutionary Transformation of Ethiopia's Twentieth-Century Bureaucratic Empire", *Journal of Modern African Studies*, 19(2), pp. 307-335.

Krishnan, P. (1996): "Family Background, Education and Employment in Urban Ethiopia", *Oxford Bulletin of Economics and Statistics*, 58(1), pp. 167-183.

Lata, L. (2003): "The Ethiopia–Eritrea War", en J. Boulden (ed.), *Dealing with Conflict in Africa: The United Nations and Regional Organizations*, Nueva York, Palgrave Macmillan.

Lefort, R. (2013): "The Theory and Practice of Meles Zenawi: A Response to Alex de Waal", *African Affairs*, 112(448), pp. 460-470.

Lemarchand, R. (1970): *Rwanda and Burundi*, Londres: Pall Mall Press.

Levine, D. N. (1965): *Wax and Gold: Tradition and Innovation in Ethiopian Culture*, Chicago, University of Chicago Press.

Marcus, H. G. (2002): *A History of Ethiopia*, California, University of California Press.

Ministerio de Planeamiento y Desarrollo (1993): *An Economic Development Strategy for Ethiopia: A Comprehensive Guidance and Development Strategy for the Future*, Ministerio de Planeamiento y Desarrollo, Adís Abeba.

National Disaster Risk Management Commission (NDRMC) (2016): "Ethiopia: Humanitarian Requirements Document 2016", *Joint Government and Humanitarian Partners*, NDRMC, Adís Abeba.

Oqubay, A. (2015): *Made in Africa: Industrial Policy in Ethiopia*, Oxford, Oxford University Press.

Ottaway, M. y Ottaway, D. (1978): *Ethiopia: Empire in Revolution*, Nueva York, Holmes and Meier Publishers.

Prunier, G. (1995): *The Rwanda Crisis: History of a Genocide*, Nueva York, Columbia University Press.

República Democrática Federal de Etiopía (2002): *Foreign Affairs and National Security Policy and Strategy*, Adís Abeba, Ministerio de Información.

Sabates-Wheeler, R.; Lind, J.; Hoddinott, J. y Tefera, T. M. (2020): "Graduation after 10 Years of Ethiopia's Productive Safety Net Programme: Surviving but Still Not Thriving", *Development Policy*

Review, pp. 1-21.

SUTTON, J. (2012): *Competing in Capabilities: The Globalization Process*, Oxford, Oxford University Press.

TRANSPARENCIA INTERNACIONAL (2020): *Corruption Perceptions Index*, Transparencia Internacional, https://www.transparency.org/en/cpi/2020.

VANSINA, J. (2004): *Antecedents to Modern Rwanda: The Nyiginya Kingdom*, Madison: University of Wisconsin Press.

ZENAWI, M. (2009): "African Development: Dead Ends and New Beginnings", https://lc.cx/QGpUXZ.

TERCERA PARTE

PERSIGUIENDO EL CAMBIO. BREVE GUÍA DE LA TERCERA PARTE

"Solo gastaremos nuestro dinero en lo que funcione", dijo la secretaria de Estado de Desarrollo Internacional en su discurso de 2017. Una audaz promesa que se hizo para desviar las críticas persistentes dentro de su propio partido de que la ayuda del Reino Unido se gastaba mal. No es que antes de su discurso nadie en el DFID tratara de gastar conscientemente en programas que no funcionaban. Para sus funcionarios, se trataba de un código para decir que se utilizarían con mayor rigurosidad las pruebas para identificar "qué funciona" en el desarrollo. Como hábil operadora política, intentaba dar a entender algo más: que solo se apoyarían los programas que no conllevaban riesgo de fracaso para el contribuyente. Se trata de una afirmación notable para cualquier gasto público, por no hablar del gasto fuera del Reino Unido en los contextos descritos en este libro. Es difícil considerarlo un compromiso para apostar por el desarrollo.

Esta última parte del libro analiza cómo puede producirse un cambio en la senda del desarrollo de un país. En concreto, examina cómo pueden contribuir a la consecución de un cambio beneficioso quienes están dentro y fuera de esos países —ciudadanos, empresas, organizaciones y gobiernos—, algunos poderosos y otros no tanto. Se centra en la ayuda, no porque crea que es la principal vía para el cambio, sino porque es el mecanismo que mejor conozco.

Puede sorprender que destaque el papel de la ayuda al desarrollo en el proceso de cambio y, por tanto, de quienes están fuera de un país. A lo largo de este libro he argumentado que el progreso en materia de desarrollo y crecimiento solo puede producirse si existe un acuerdo entre las élites con poder dentro de un país, y solo si estas se comprometen de forma creíble con

sus objetivos, por lo que, fundamentalmente, lo que ocurre dentro de los países es crucial. Sin embargo, el capítulo 11 aborda el tema de la ayuda exterior explorando algunos de los modelos estándar que siguen las agencias de ayuda internacional, así como las organizaciones de desarrollo gubernamentales y no gubernamentales.

Uno de ellos es el actual marco liderado por la ONU, los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Se promueven a bombo y platillo, pero ¿son un motor de cambio? Me pregunto si la respuesta es afirmativa, entre otras cosas porque tienden a centrar demasiado la atención en las finanzas. También analizo los puntos débiles de otros modelos tradicionales que impulsan la ayuda al desarrollo y su financiación, tanto si proceden de Washington como de Pekín. Todos estos modelos pueden tener éxito o fracasar, dependiendo del pacto de élite subyacente. De hecho, las circunstancias en las que la ayuda y otros modelos de financiación tienden a funcionar son, en cierto modo, como bailar tango: ambas partes deben estar seriamente comprometidas y seguir el ritmo. Si es así, el tango va sobre ruedas. Si no es así, es fácil que se produzcan algunos tropiezos por el camino.

Criticar los modelos estándar de ayuda es fácil. El capítulo 12 encara el reto de cómo la comunidad internacional podría ayudar empoderando a los ciudadanos de estos países al tiempo que impulsa los pactos de élite hacia el desarrollo y el crecimiento. La mejor manera de ayudar a los acuerdos de desarrollo incipientes es aumentar las ventajas de los acuerdos entre las élites que favorecen el crecimiento y el desarrollo y reducir los riesgos de fracaso. En el capítulo 12 se explica cómo hacerlo tanto a nivel local como internacional.

El capítulo 13 reconoce que esperar a que las élites lleguen a acuerdos que favorezcan el crecimiento y el desarrollo puede dejar a grandes poblaciones viviendo en la más absoluta pobreza. El imperativo moral de intentar ayudar es fuerte. Del mismo modo, también es crucial el imperativo de evitar empeorar las cosas proporcionando a las élites excusas para no actuar. En este capítulo final, profundizo en cómo encontrar un equilibrio entre estas presiones y las formas de apoyar a las poblaciones pobres, identificando las que son más eficaces y que menos socavan el necesario

cambio genuino en el pacto de élite.

El punto de partida de estos dos últimos capítulos es el reconocimiento de que los agentes externos, ya sean gobiernos, agencias de ayuda, ONG o financiadores del desarrollo, no pueden limitarse a diseñar el cambio y el desarrollo, ya sea a través de la ayuda o por otros medios, sino que deben apoyar firmemente a las élites locales que decidan apostar por el crecimiento y el desarrollo. Recompensar a las élites que no toman esta decisión es un error, mientras que castigarlas sin más no cambiará mucho las cosas. Encontrar el camino correcto es encontrar formas de hacer más atractiva la apuesta por el desarrollo y dar más poder a quienes pueden empujar a las élites en esa dirección.

CAPÍTULO 11

EL MODELO SUECO Y OTROS MODELOS

Nunca antes tantos líderes mundiales habían posado juntos para una fotografía. Era el 8 de septiembre del año 2000 y se celebraba en Nueva York la Cumbre del Milenio, organizada por las Naciones Unidas. La fotografía, en la que aparecían 149 jefes de Estado y otros altos funcionarios, simbolizaba la unidad de los 189 líderes que habían firmado la Declaración del Milenio. Su artífice, el Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, aparecía en primer plano[435].

Se trataba de una ambiciosa declaración de intenciones, en la que se adoptaban unos 60 objetivos encaminados a conseguir la paz, el desarrollo y la protección de los pobres y los vulnerables, los derechos humanos y el medio ambiente. Unos meses más tarde, dio lugar a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), un conjunto de ocho objetivos que debían alcanzarse para 2015 en materia de pobreza extrema, educación, igualdad de género, salud, medio ambiente y cooperación mundial al desarrollo[436]. En 2015 se registraron algunos avances positivos, aunque imperfectos, cuando fueron sustituidos por los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), una lista mucho más amplia de 17 objetivos, que abarcan una visión más universal del crecimiento[437].

La fotografía es lo más parecido a un repaso a la élite política mundial. También indica claramente quién tenía más peso: Bill Clinton, de Estados Unidos, Jacques Chirac, de Francia, y el presidente del Reino Unido, Tony Blair, junto al Secretario General Annan por un lado y Jiang Zemin, de China, y Vladimir Putin, de Rusia, por otro. Los líderes de Alemania, Italia, Japón, Nigeria e Indonesia también ocupan un lugar destacado. El acuerdo que

alcanzaron parecía un auténtico acuerdo para el desarrollo mundial: un conjunto de compromisos compartidos en favor del desarrollo. Al convertirlos en objetivos, primero en 2000 y luego de nuevo en 2015, los líderes de ambos momentos parecen haber consagrado sus compromisos en un contrato internacional explícito con claros indicadores de resultados. Desde entonces, surgió una retórica y un enfoque renovados sobre la ayuda y la financiación internacional, confirmados en grandes conferencias como las de Monterrey en 2002 y Adís Abeba en 2015. Al fin y al cabo, los ODS parecen ofrecer un acuerdo en materia de desarrollo internacional, un acuerdo para el desarrollo que garantiza que ya nadie se quedará atrás.

Por desgracia, no es tan sencillo. Este capítulo profundiza en por qué es poco probable que los modelos simples de ayuda mundial y los enfoques de cooperación con este espíritu marquen una gran diferencia por sí mismos. Pasar de los objetivos a centrarse en la ayuda y la financiación, sin preocuparse demasiado por cómo funcionan en la práctica los Estados o las organizaciones, es un grave defecto de este simple modelo de financiación de los ODS. Ni siquiera los modelos actuales más sofisticados de ayuda al desarrollo, ya se pregonen desde Washington, Pekín u otras capitales, son garantía de éxito, a pesar de que tengan ideas más firmes detrás de ellos sobre cómo se producirá el cambio. El espíritu de los capítulos 1 y 2 puede ofrecer una de las muchas recetas posibles, pero su enfoque en la financiación vuelve a distraer y probablemente sea contraproducente.

SOÑAR CON SUECIA

Suecia siempre me ha parecido un ejemplo sobresaliente de lo que es el progreso equitativo en una sociedad. Tiene una economía rica, creciente y dinámica dentro de su bien financiado y eficaz Estado del bienestar, con un amplio acceso a la sanidad, a la educación y a las transferencias sociales. Atiende las necesidades de los pobres y los vulnerables y sigue con atención los problemas medioambientales[438]. Tuvieron que pasar algunas décadas para que me diera cuenta de que este "modelo sueco" no era totalmente perfecto o que la historia del progreso de Suecia ni había sido tranquila ni se había

logrado rápidamente[439]. Pero eso no importaba, la idea de Suecia era bastante atractiva[440].

Cuando, mucho más tarde, me sumergí en el mundo del desarrollo internacional, reconocí la idea de Suecia en lo que oía y leía: no tanto la búsqueda de una sociedad tolerante y abierta o de una economía dinámica, sino su altura moral con énfasis en los más pobres, en la lucha contra la desigualdad, en los derechos de género y en la construcción de una sociedad justa con un elevado gasto en ámbitos sociales. El tamborileo de los activistas de "¡Construyamos Suecia en todo el mundo!" se me quedaba grabado en la cabeza.

***

Los ODM, y más aún los ODS, encapsulan también el modelo sueco con metas como acabar con la pobreza y el hambre, impulsar la educación para todos, luchar contra la desigualdad y por los derechos de las mujeres, o tomar medidas contra el cambio climático. Es como si la comunidad del desarrollo lanzara un grito de guerra mundial, pero ahora con una fecha límite: "¡Construyamos Suecia para 2030!". No obstante, me sigue sorprendiendo oír a políticos de países ricos y pobres por igual repetir estos compromisos en público, especialmente a quienes defienden políticas nacionales poco coherentes con muchos de los ODS.

No me malinterpreten: Suecia me sigue gustando, al igual que los ODS. Los avances en materia de desarrollo bien podrían verse en estos términos. Pero, por tres razones, la Declaración del Milenio o llamamientos y procesos similares no deberían estar exentos de críticas. En primer lugar, los ODS tienden a ser irrelevantes como mecanismo para lograr avances en los países que más urgentemente necesitan progresar. En segundo lugar, estos procesos de la ONU pueden haber sido más útiles para los financiadores y las agencias de desarrollo que para los países empobrecidos. Y en tercer lugar, y lo más importante, primero los ODM y luego los ODS corren el riesgo de transmitir un concepto erróneo de cómo será el desarrollo.

LOS OBJETIVOS Y METAS NO HAN CONDUCIDO AL DESARROLLO

No puedo pensar en un solo país que, por haber firmado la Declaración del Milenio y declarado su compromiso primero con los ODM y luego con los ODS, haya pasado fundamentalmente de la política de acuerdos económicos que favorecen a un conjunto reducido de grupos a invertir a largo plazo en desarrollo. De hecho, a lo largo de la historia no hay pruebas de que dar prioridad a estos objetivos u otros similares, dirigidos a la pobreza extrema, fuera la forma en que algún país consiguió desarrollarse. Está claro que las economías más ricas del mundo no lograron avanzar en la reducción de la pobreza y la inclusión en el desarrollo de la noche a la mañana[441], sino que fue un proceso de cambio tan gradual como disruptivo, sucedido a menudo con más conflictos que consensos. Y aun así, en Europa y Estados Unidos quedan muchos asuntos pendientes. Nadie construye una Suecia de la noche a la mañana; de hecho, pocos países ricos lo intentan realmente. Los que lo han intentado son en su mayoría sus vecinos.

La principal lección de Suecia no es dónde ha acabado, sino cómo ha llegado hasta allí. Suecia ya era un país de renta alta cuando surgieron el modelo sueco y la idea de Suecia[442]. Lo que definió a este y otros países nórdicos es que, desde el principio, una élite había puesto en marcha un pacto por el desarrollo. Les interesaba trabajar con líderes empresariales, religiosos, de movimientos sociales y políticos para forjar un amplio consenso sobre la naturaleza del acuerdo político y económico, con correcciones periódicas del rumbo que llevaban. Este compromiso compartido se vio sin duda facilitado por los altos niveles de homogeneidad religiosa, lingüística, étnica y cultural, y por la capacidad de Suecia para mantenerse al margen de los conflictos de los dos últimos siglos. Por ejemplo, incluso la versión sueca de los disturbios del hambre de 1917, que fueron violentos, perturbadores e incluso revolucionarios en muchas partes de Europa, fueron descritos por un historiador como una "revolución sueca, una revolución a la que el jefe de policía concedió permiso", con entendimiento y respeto mutuos entre trabajadores y autoridades[443]. Lo que hizo destacar a Suecia no fue simplemente lo que se perseguía, sino cómo.

En cuanto a los ODM y los ODS, basta con fijar algunas metas y objetivos y decir a todo el mundo que se ponga manos a la obra. En cualquier caso, no hay más que ver quién firmó la Declaración del Milenio. Varios de los que aparecen en la fotografía eran líderes políticos de élites negociadoras que tenían poca intención de promover el crecimiento a largo plazo o el desarrollo integrador. De hecho, muchos de ellos eran más bien políticos codiciosos, sedientos de poder o simplemente incompetentes. Lo que ocurrió en la República Democrática del Congo (RDC), Sudán, Sierra Leona, Nigeria, Malaui, Somalia y muchos más países en las dos décadas posteriores al año 2000 confirma esta observación. Las economías y las sociedades se estaban desintegrando en algunos casos, mientras que en otros se enfrentaban a un estancamiento prolongado. De hecho, varios de los firmantes fueron los artífices de este declive.

Entonces, ¿esas firmas carecen de valor? No necesariamente, pero ninguno de los objetivos es un compromiso vinculante. Por lo tanto, los compromisos no son creíbles, sobre todo en los lugares en los que más cambiarían las cosas. Aquellos que, de todos modos, avanzarán mediante un pacto de élite con un compromiso compartido por el desarrollo y el crecimiento pueden verse ayudados en cierta medida porque les permite demostrar su progreso, pero es poco probable que, en la práctica, cambien mucho la velocidad y el carácter del desarrollo. Los ODM y los ODS son, por tanto, en el mejor de los casos, una forma de recordar a los interesados los progresos que se están realizando y las brechas persistentes entre los países; útiles, sí, pero no están a la altura de la retórica[444].

REAJUSTAR LA NARRATIVA DE LA AYUDA AL DESARROLLO PARA LOS DONANTES

Sin embargo, los ODM y los ODS han contribuido a reorientar la narrativa de la ayuda exterior, al menos durante algún tiempo (véase el cuadro 6). La renovada atención a objetivos específicos e identificables ha contribuido a introducir un nuevo sentido de la rendición de cuentas y ha impulsado la aceptación política en las economías más ricas del gasto en los países más

pobres. La ayuda no solo se gastaría —o malgastaría—, sino que se destinaría a la consecución de resultados concretos, como los ODM o los ODS. Se utilizaría para alcanzar objetivos específicos como "poner fin a la pobreza extrema" y "reducir la mortalidad infantil a un máximo de 25 por 1.000, en ambos casos para 2030".

CUADRO 6

DATOS OFICIALES SOBRE LA AYUDA AL DESARROLLO

Se puede perdonar la confusión con las estadísticas sobre ayuda y financiación del desarrollo. Los países pueden conceder subvenciones y préstamos directamente a los países en desarrollo (ayuda bilateral) o a organizaciones multilaterales, como UNICEF o la Organización Mundial de la Salud (OMS), para que los utilicen en los países en desarrollo. Los donantes también conceden capital y subvenciones a bancos multilaterales, como el Banco Mundial o el Banco Asiático de Desarrollo, que luego conceden a los países en forma de préstamos. Los préstamos concedidos por los países o por los bancos de desarrollo se ofrecen en condiciones justo por encima del coste para estos bancos (no concesionales) o con condiciones que los hacen mejores que eso (concesionales), por lo que de hecho tienen un elemento de subvención. Parte de esta financiación está vinculada a conjuntos específicos de países, temas, sectores y programas. Y otra parte la gastan los gobiernos receptores, así como sistemas de entrega con menos control o incluso fuera del control del gobierno receptor, como a través de empresas privadas locales o internacionales u ONG[445].

El Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE define la ayuda como los flujos de recursos destinados a los países y territorios que figuran en la lista del CAD de receptores de ayuda oficial al desarrollo (AOD), esencialmente países de renta baja y media, y a las organizaciones y agencias multilaterales de desarrollo. Estos flujos cuentan como AOD cuando son proporcionados por los sectores públicos de los países donantes para promover el desarrollo económico y el bienestar de los países receptores como objetivo principal. En sus estadísticas de ayuda, el CAD evalúa el "equivalente en donaciones" de toda esta financiación para definir su concepto de AOD o, esencialmente, lo que yo llamo ayuda exterior o al desarrollo a lo largo de este libro. En el caso de las subvenciones, es fácil: se cuenta la subvención total. En el caso de los préstamos, el grado de concesionalidad de cada préstamo ofrecido se contabiliza en su definición, no el préstamo total, lo que ayuda a la comparabilidad y la transparencia. Esto hace que se trate de ayuda y no de cualquier flujo financiero hacia los países en desarrollo ofrecido en condiciones no concesionales o de mercado[446]. Algunos países, como China, no siguen estas convenciones, por lo que las cifras citadas para ese país no son fácilmente comparables con las de los miembros del CAD.

Entre 1980 y 2000 la ayuda al desarrollo no varió en términos reales, a pesar de que el PIB global de los países de renta alta casi se duplicó[447]. Sin embargo, esto cambió en torno al año 2000. Desde este año hasta 2016, la ayuda en términos reales se duplicó, alcanzando los cerca de 150.000 millones de dólares al año, a pesar de que el PIB de los países de renta alta solo había aumentado en torno a una cuarta parte durante todo ese período. Desde entonces, la ayuda al desarrollo apenas ha variado en términos reales, alcanzando los 161.000 millones de dólares nominales en 2020[448].

Es probable que a este impulso a la ayuda desde los 2000 hayan contribuido los ODM. A los contribuyentes, cada vez más escépticos, se les ofreció una mayor claridad sobre cómo se utilizaría su dinero, es decir, que se destinaría a promover los ODM, un conjunto de indicadores coherentes con ideas simples contra la privación y a favor del progreso en el desarrollo. En general, los ODM y los ODS han contribuido a fomentar un compromiso mayor, aunque todavía modesto, de los países más ricos con la financiación del desarrollo. Lo han hecho ofreciendo a los contribuyentes una sensación de responsabilidad: la ayuda se utilizará para alcanzar estos objetivos cuantificables[449].

EL COSTE DEL DESARROLLO

Es preocupante que la cuestión de cómo lograr estos objetivos y metas se haya reducido con demasiada frecuencia a cuánto costará[450]. La propia ONU cita a menudo una cifra de entre 5 y 7 billones de dólares al año como el coste de lograr los ODS para 2030[451]. Estas cifras alimentan el grito de guerra por más ayuda por parte de otras economías ricas y un nuevo impulso para una mayor financiación del desarrollo. Mientras tanto, en 2014, cuando era economista jefe del DFID, ignoré la orden de mi jefe de calcular cuánto costaría alcanzar los ODS. No me pareció bien, porque estaba anidado en una idea preocupante sobre cómo se produce el desarrollo. Sigo alegrándome de haberla ignorado[452].

Para ser claros, aliviar la pobreza, mejorar los sistemas sanitario y

educativo y construir mejores infraestructuras costará obviamente enormes cantidades de dinero, del mismo modo que la recuperación de la covid-19 requerirá ingentes sumas. Sin embargo, como demuestran abundantes ejemplos en este libro, los países pobres que aún no han despegado no lo han hecho por falta de recursos financieros. Reducir el desarrollo simplemente a un problema de financiación en todos los países en desarrollo es una afrenta a esos países y a algunas de sus élites políticas, y de otros tipos, que intentan dirigir a sus países hacia el despegue de verdad. También es una excusa perfecta para aquellos países cuyas élites han seguido persiguiendo rentas y beneficios sin tener en cuenta el desarrollo.

¿Debo culpar a los ODM y ODS o a los ODS de todo esto? Por supuesto que no. Son objetivos que merecen la pena, y cualquier cosa que oriente el gasto de los recursos hacia los resultados y no hacia el despilfarro debe ser aplaudida. Sin embargo, hacer de estos objetivos el centro de toda la retórica sobre el desarrollo, con su énfasis implícito y recurrente en el volumen total de ayuda y financiación necesaria "para alcanzar los objetivos", no ha sido especialmente útil, alejando las discusiones de los debates cruciales sobre cómo se produce el desarrollo. Todo esto no significa que la ayuda y otras formas de financiación para el desarrollo no sean importantes, sino que lo es más cómo se utilizan.

MODELOS Y MODALIDADES DE AYUDA

¿Por qué unos países ayudan a otros países? Numerosos estudios demuestran de forma bastante convincente que los flujos de ayuda están correlacionados con las necesidades y la pobreza de los países receptores. No obstante, hay otros factores importantes, como los vínculos históricos o coloniales, así como factores políticos más transaccionales, como la alineación política, el apoyo en el Consejo de Seguridad de la ONU o los intereses comerciales[453]. En definitiva, tanto si un país donante quiere lustrar su imagen de bienhechor en el mundo como si desea perseguir sus propios objetivos nacionales, la ayuda exterior es siempre una decisión explícita de política exterior.

Que los motivos políticos importen no significa que la ayuda se gaste mal

sin tener en cuenta su impacto[454]. La visión caricaturesca que defienden los críticos de la ayuda, según la cual la ayuda exterior simplemente se entrega a políticos corruptos o gobiernos incompetentes sin preocuparse por en qué se gasta, está muy lejos de la realidad. Calificar toda la ayuda de despilfarro es injusto: hay mucha sofisticación en la forma en que se gasta la ayuda. No obstante, los críticos tienen razón al afirmar que el balance general no suele ser tan impresionante cuando se evalúa el impacto global sobre el crecimiento y el desarrollo del gasto en ayuda en las últimas cinco décadas en todos los países en desarrollo. Por ejemplo, el impacto de la ayuda exterior en el crecimiento económico de los países receptores ha sido, en el mejor de los casos, relativamente modesto de media[455]. ¿Cómo puedo conciliar estos datos con mi opinión de que la ayuda puede gastarse de forma que estimule el crecimiento y el desarrollo?

Es útil reconocer que el gasto en ayuda es una forma de gasto público y, en cualquier parte del mundo, en los países ricos el sector público gasta a veces de forma productiva, mientras que otras veces sus programas solo tienen un impacto limitado en el crecimiento y el desarrollo a largo plazo. No tiene sentido gastar recursos públicos, incluida la ayuda, en apoyar a un sector económico que fracasa, en tratamientos sanitarios ineficaces o en salarios excesivos. Cuando el despilfarro se produce a gran escala, es probable que sea algo más que simple ignorancia.

Los acuerdos políticos y económicos, y lo que significan para el buen funcionamiento del Estado, influirán en la productividad del gasto público y, por ende, en la eficacia de la ayuda. Por lo tanto, hacer un mejor uso de la ayuda no es cuestión de más asesoramiento técnico o de desarrollo de capacidades, sino que está fundamentalmente relacionado con la naturaleza del pacto de élite y la forma en que anima al Estado a mejorar su rendimiento.

Las cuestiones de cuándo y cómo la ayuda puede ser productiva se abordan en el resto de este capítulo, junto con si los modelos actuales de ayuda y financiación, en concreto los favorecidos por China y los países occidentales, así como las instituciones financieras multilaterales, tienen probabilidades de ser eficaces.

AYUDA COMO BAILAR TANGO

En los países con un acuerdo para el desarrollo y, por tanto, un compromiso por parte de quienes tienen el poder de perseguir el crecimiento y el desarrollo, la ayuda puede utilizarse eficazmente a lo largo del tiempo, siempre que se proporcione de forma coherente con los propios planes del país y los pactos de élite. Como he dicho antes, es como bailar tango: se necesita un compromiso firme y apasionado tanto de la parte que da como de la que recibe, así como una dirección compartida. Aun así, una de las partes tiene que llevar la iniciativa, y en el mundo de la ayuda exterior debe ser el país receptor. Entonces se convierte en una apuesta del donante, y todo dependerá de la fuerza del compromiso compartido con el crecimiento y el desarrollo, y especialmente de la capacidad del país para corregir el rumbo si se descarrilan los progresos.

Como se describe en la segunda parte, Ghana, Bangladés, Etiopía, Ruanda, Vietnam e incluso Uganda han progresado considerablemente en los últimos tiempos en cuanto a resultados de desarrollo, así como en crecimiento, independientemente de sus otras imperfecciones. Aunque es difícil demostrarlo cuantitativamente, en todos ellos la ayuda ha desempeñado un papel útil en su progreso[456] y, en general, ha sido coherente con la dirección que han tomado las élites políticas y económicas de estos países, a través de sistemas y capacidades estatales muy diferentes.

No es de extrañar que la ayuda funcione en estos contextos, aunque no lo haga a la perfección. Un acuerdo para el desarrollo ofrece una vía de bajo coste para lograr la eficacia de la ayuda. No hay necesidad de que los donantes impongan un sinfín de condiciones sobre el uso de los recursos: la ayuda es simplemente una forma de consagrar un compromiso conjunto con intención de aplicar un plan acordado, totalmente coherente con la propia visión del país. La ayuda se convierte entonces en un simple medio para ampliar el presupuesto del sector público. De hecho, ofrecer ayuda como apoyo presupuestario, completando directamente el presupuesto del Gobierno, puede ser una forma muy eficaz de alcanzar los objetivos compartidos[457].

Contrasta con países como la RDC, Malaui, Nigeria y Sudán del Sur. Tal y como se describe en el capítulo 3 y en la segunda parte, estos países tienen unos resultados pésimos en materia de desarrollo. Las necesidades de algunos pueden justificar que reciban grandes volúmenes de ayuda. De hecho, pocos donantes sugerirían que se ignorasen esas necesidades. Aun así, gastar la ayuda de forma productiva no es fácil cuando la élite negociadora tiene otros usos en mente para ella: como fuente de financiación para el autoenriquecimiento en Malaui (capítulo 5), o para el clientelismo en Kenia o Uganda (capítulo 6), o como una fuente más de dinero en efectivo para robar en la RDC (capítulo 7), o como una bienvenida fuente de financiación para permitir que se mantenga un conflicto en Sudán del Sur (capítulo 8).

Todo esto nos lleva a una dura conclusión y a un modelo muy selectivo de ayuda exterior. La ayuda podría ser muy eficaz en los países que avanzan hacia un acuerdo para el desarrollo. Como tienen un compromiso con el desarrollo, estos países tienden a estar abiertos a utilizar, cuando se les ofrece, pruebas, mejores prácticas y conocimientos especializados, acelerando así su desarrollo; es decir, los que dan y los que reciben la ayuda bailan en sincronía. En este caso, la ayuda exterior podría tener una enorme repercusión, no solo en la mejora de algunos resultados concretos, sino también apoyando a otros países en su camino hacia el desarrollo[458]. Mientras tanto, en la práctica, gastar la ayuda exterior sigue siendo una ardua tarea, incluso en esos países. Un acuerdo para el desarrollo debe ponerse a prueba continuamente. Todos estos países siguen luchando contra la corrupción, la búsqueda de rentas, las lagunas en el Estado de derecho y, en ocasiones, una mala formulación de políticas y de retos políticos más profundos. No obstante, constituyen una apuesta de bajo riesgo para quienes desean gastar bien la ayuda. Los donantes deben ser pacientes y no alarmarse por cada mal uso o paso en falso, sino dar tiempo a que el acuerdo de desarrollo se estabilice y persista.

Si no existe un acuerdo para el desarrollo, la ayuda puede ser mucho menos ambiciosa. En tales países, la ayuda exterior puede contribuir a mejorar algunos resultados, pero no conducirá a la transformación y el cambio. Incluso puede empeorar la situación. La ayuda corre el riesgo de

consagrar el *statu quo*, bloquear el desarrollo y el progreso y poner fin al cambio político. De hecho, podría conducir de nuevo al pesimismo que algunos autores ven en todo el esfuerzo de la ayuda, tal y como se expone en el capítulo 1[459].

Los dos capítulos siguientes analizan cómo proporcionar ayuda en contextos con un acuerdo para el desarrollo y en contextos sin él. En ellos se plantea la cuestión de qué pueden hacer los agentes externos para ayudar a que surja un mejor pacto de élite o para reforzarlo, también a través de la ayuda exterior. De hecho, los agentes externos, tanto dentro como fuera del país, podrían, mediante una política internacional centrada en el desarrollo y un uso cuidadoso de la ayuda exterior, persuadir a las élites para que apuesten por un mejor acuerdo. Una decisión clave para los de fuera es si están dispuestos a apostar con un apoyo sustancial por esos pactos de élite que parecen convertirse en incipientes acuerdos para el desarrollo. El último capítulo también se centra en los países que corren el riesgo de quedarse atrás pero cuyas necesidades siguen siendo extremadamente elevadas. En ellos, todavía es posible elaborar un programa humanitario y de desarrollo más amplio, bien fundamentado, basado en una comprensión profunda de los contextos políticos locales.

Pero antes vale la pena reflexionar sobre si los actuales modelos dominantes de financiación del desarrollo pueden superar el reto de gastar la ayuda de forma eficaz en países sin un pacto por el desarrollo. Para ello, sería de gran ayuda examinar tanto el modelo chino de financiación del desarrollo como el modelo estándar utilizado por los países occidentales y los bancos multilaterales de desarrollo.

FINANCIACIÓN DEL DESARROLLO A LA CHINA

"Confía en mí, nunca tendremos que devolverlo" me dijo hace unos seis años Abba Kyari, el poderoso jefe de gabinete del presidente de Nigeria, Muhammadu Buhari. Hablábamos de mi convicción de que, sin más reformas económicas y sin desviar las exportaciones del petróleo, Nigeria tendría dificultades para recibir financiación internacional. "Si no nos dan más, se lo

pedimos a nuestros amigos chinos, nos ofrecen 10.000 millones de dólares", me dijo. "Todavía tenéis que devolverlo", repliqué. Su opinión —que nunca habría que devolver el dinero a los chinos— era demasiado común en los países que buscaban su financiación en aquella época. También lo oí en Ghana, en Zambia y en la RDC. Los principales prestamistas chinos en África, el China el banco EXIM y el Banco de Desarrollo de China, nunca tuvieron la intención de hacer regalos, aunque fueran bancos de propiedad estatal —los llamados bancos políticos—, recibieron instrucciones de los dirigentes de apoyar las inversiones chinas en todo el mundo. Más recientemente, el castigo de la covid-19 a las economías africanas y el aumento de la deuda dejaron a China con una mala reputación, y aún sigue luchando por ser considerada constructiva en las discusiones sobre reestructuración de la deuda.

En muchos sentidos, China ha creado ella misma esta percepción errónea de sí misma. Su financiación fácil ha socavado lo que de otro modo habría sido una propuesta decente para el desarrollo: construir vínculos económicos más fuertes entre los países de renta baja y China, utilizando la inversión como mecanismo. Si no fuera por los cambios geopolíticos, los pasos en falso de China difícilmente habrían sido un blanco razonable de las críticas de sus rivales occidentales.

Tres cosas salieron mal. En primer lugar, a China le encanta contar su propio relato de cómo se desarrolló, con el Estado tomando la iniciativa y luego construyendo infraestructuras, como se describe en el capítulo 4. Al extender sus esfuerzos al extranjero, China simplemente financió lo que los gobiernos querían en infraestructuras, suministrarlas a través de sus propias empresas constructoras y, por lo demás, no interferir. A los líderes con los que se reunieron las delegaciones chinas, tanto en Asia como en África, les encantó la sencillez del acuerdo y la forma en que se llevaría a cabo. Al fin y al cabo, ponía a los dirigentes del país al frente de grandes proyectos de infraestructuras emblemáticos y nadie les diría qué tenían que hacer. Sin embargo, el progreso de China fue un poco más complicado, ya que implicó serias reformas del funcionamiento del Estado y un profundo compromiso para hacer que funcionase. Este último aspecto central del progreso de China

se omitió en su brillante folleto de ventas.

En segundo lugar, China no explicó lo que realmente pensaba sobre la financiación, alimentando las ilusiones de los líderes de los países en desarrollo de que sus deudas con China no eran del todo reales. En su lugar, China se centró en anunciar flujos de financiación acumulados cada vez mayores durante conferencias como su Foro para la Cooperación entre China y África (FOCAC), que se celebra cada tres años desde los 2000. A los observadores les resulta difícil hacerse una idea de estas cifras porque los informes de China sobre esta financiación difieren de los de los países occidentales[460]. Si nos atenemos a una definición de ayuda exterior similar a la utilizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, la ayuda china sigue siendo relativamente pequeña: unos 6.400 millones de dólares al año. Es decir, una cifra muy inferior a la de EE UU, el Reino Unido, Alemania, Francia o Japón[461]. Esta cifra contrasta con las enormes cifras que se escuchan sobre la financiación del desarrollo de China, e incluso fuentes fiables sugieren que China está enviando en la actualidad unos 10.000 millones de dólares al año a África[462]. No obstante, esta cifra está hinchada por flujos no relacionados con la ayuda, como créditos a la exportación o préstamos sin algún elemento de subvención, y no solo por ayuda exterior en un sentido convencional[463]. Aun así, estas son las cifras que se citan en gran medida para proyectos de infraestructuras —como ferrocarriles en Kenia o Etiopía— y de las que se informa a menudo en la prensa.

Los bancos chinos nunca han considerado que estos préstamos sean "concesionales" en el sentido de ayuda (préstamos con un elemento de subvención), a pesar de que las condiciones suelen ser muy competitivas y a tipos de interés inferiores a los de los bancos multilaterales de desarrollo[464]. De hecho, los bancos chinos incluso se oponen a que estos préstamos se clasifiquen como flujos oficiales[465]. En numerosos actos en Pekín, me dijeron que China y sus bancos estaban poniendo en práctica un nuevo modelo de financiación, una asociación público-privada. Los bancos "privados" de China proporcionarían financiación para que los gobiernos de otros países en desarrollo pudieran "comprar" infraestructuras a contratistas "privados" chinos. Los pocos detalles que se conocen sobre los contratos subyacentes de

estos bancos sugieren que se esforzaron por asemejarlos a estrictos contratos de préstamos privados, con activos específicos como garantía. Por ejemplo, el puerto de Mombasa es la garantía que puede caer bajo control chino si no se devuelve el préstamo de 3.200 millones de dólares del el banco EXIM para el ferrocarril a Nairobi[466]. Esto ayuda a explicar por qué, con el aumento de las deudas y las crisis macroeconómicas entre los acreedores, los bancos chinos implicados se resisten ahora a tener que reprogramar o cancelar estos préstamos[467]. Aunque estos bancos acabaron redactando contratos que se parecían más a un préstamo del Credit Suisse o del JPMorgan que a un préstamo del Banco Mundial o de un gobierno europeo, la facilidad con la que ofrecían financiación y atractivos tipos de interés alimentaron las expectativas de que estos préstamos estaban más cerca de las subvenciones, no de los préstamos comerciales. En resumen, China alimentó las expectativas de los gobiernos receptores de que se trataba de préstamos especiales cuyo reembolso podía renegociarse o ignorarse fácilmente.

Por último, China está aprendiendo que los países no siempre utilizan los recursos con el mismo cuidado que los propios chinos. Ha asumido que las élites políticas con las que trabaja quieren que estos proyectos tengan éxito en lugar de limitarse a ver una oportunidad para obtener un rápido beneficio político o personal para sus compinches. Pero la corrupción no es el único problema: muchos de estos proyectos no son económicamente viables, lo que crea quebraderos de cabeza más allá de la deuda. La viabilidad tiene mucho que ver con el limitado progreso económico y la falta de crecimiento en relación con lo que esperan los bancos, no con que sean malos proyectos en sí. Es evidente que esperar que los países se comprometan a fondo con el crecimiento de sus economías es un error. Demasiadas personas en los bancos de pólizas y en el Gobierno han asumido que en todas partes existe un acuerdo para el desarrollo tan fuerte y estricto como el de China. Puede que China haya prometido mantener su preciado principio de "no injerencia" en la economía o la política de los países con los que trata, pero una vez que se ofrece financiación fácil, más vale saber con quién se está tratando.

FINANCIACIÓN CLÁSICA DEL DESARROLLO

Los enfoques de la ayuda financiera utilizados por los bancos multilaterales de desarrollo —tanto el Banco Mundial como los bancos regionales de desarrollo— difieren de los de China. Aquí me centro en los préstamos en condiciones favorables, los préstamos de bajo coste que ofrece, por ejemplo, la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial. La AIF es la principal fuente de ayuda para los países con altos niveles de pobreza que aparecen en este libro. En 2019, la AIF desembolsó 14.200 millones de dólares a 74 países, en los que viven unos 500 millones de pobres extremos. Es la mayor fuente de financiación para el desarrollo.

El Banco Mundial se asemeja a un banco cooperativo, una sociedad de ayuda mutua, ya que sus miembros son sus propietarios[468]. Todos los miembros que satisfacen ciertos criterios en cuanto a bajos ingresos y solvencia reciben acceso al producto financiero de menor coste, los préstamos de la AIF, que pueden ofrecerse en condiciones muy inferiores a las del mercado, con lo que la mitad del préstamo es esencialmente una subvención. La cuantía que puede recibir un país se determina mediante otros criterios, entre los que la Country Policy and Institutional Assessment (CPIA) (en español, Evaluación Institucional y de Política Nacional) es uno de los principales. Se trata de una evaluación (subjetiva) por parte del personal del Banco Mundial de la puntuación de un país en cuanto a sus políticas económicas y sociales y la calidad de su administración pública. Al final, solo suele determinar cuánto recibe un país, no si se desembolsan los préstamos. Así, entre los cinco principales prestatarios de la AIF en 2020 se encontraban países como Nigeria y la RDC, que difícilmente pueden considerarse faros del desarrollo ilustrado, así como los más ambiciosos Etiopía y Bangladés. A fin de cuentas, al Banco Mundial le interesa que los países reciban estos préstamos, por lo que rara vez no se conceden.

Dicho esto, los países no se libran a la ligera. A lo largo de los años, la AIF ha evitado crear la impresión de ser pusilánime, o de que sus términos y condiciones no deben tomarse en serio, a diferencia de la forma en que algunos receptores de préstamos de China ven a su prestamista. Los países

receptores consideran que tratar con la AIF y el Banco Mundial es engorroso, ya que implica largas fases de diseño e interminables evaluaciones de los posibles impactos. Por ejemplo, conseguir financiación de la Ventanilla de Respuestas a las Crisis del Banco Mundial, un préstamo especial de bajo coste de la AIF para responder a los estragos provocados por una situación de crisis, suele llevar una media de 398 días desde la solicitud hasta el desembolso[469]. Los préstamos van acompañados de una serie de condiciones, que a menudo van más allá de los estrechos límites del programa.

Con frecuencia, los préstamos se conceden con el Fondo Monetario Internacional cuando los países también necesitan financiación de emergencia para hacer frente a presiones macroeconómicas. En tales circunstancias, los préstamos ofrecidos suelen adoptar la forma de préstamos para políticas de desarrollo, que se desembolsan como apoyo presupuestario general y no como financiación para un proyecto concreto. Estos préstamos suelen incluir condiciones relativas a las políticas económicas, incluido el sello de aprobación del FMI de las políticas macroeconómicas del país, o a cuestiones más "estructurales", a menudo relacionadas con la mejora del clima de inversión. Pueden complementar el programa del FMI, con el objetivo de reconducir al país por el buen camino en materia de política fiscal y monetaria, así como de sostener el crecimiento económico.

Otras ayudas de donantes bilaterales occidentales tienden a seguir la estela de las del FMI y el Banco Mundial, al menos cuando se trata de apoyar al gobierno a escala. No cabe duda de que ambas instituciones han avanzado mucho desde el tipo de condiciones únicas de los años noventa que fueron criticadas como el "Consenso de Washington". Pero las condiciones para las reformas económicas se han mantenido, aunque ahora sean más negociadas que impuestas[470].

Numerosos ejemplos del pasado y del presente sugieren que la condicionalidad como mecanismo de aplicación no funciona[471]. En la década de 1990, un tercio de los programas del Banco Mundial centrados en las políticas fracasaron claramente a la hora de producir las reformas necesarias, a pesar de que la financiación se desembolsó en su totalidad[472]. Más recientemente, en 2019, Pakistán entró en su vigésimo segundo programa de

rescate del FMI desde 1950, y el decimotercero en los últimos 30 años, habiendo "completado" —habiendo desembolsado por completo— el anterior en 2016. En 2020, recibió el cuarto mayor préstamo de la AIF, justo después del concedido a la RDC. Las condiciones actuales, vinculadas a la subida de impuestos, la supresión de las subvenciones a la energía y la privatización, son notablemente similares a las del anterior programa del FMI. Puede que a la vigésimo segunda vez haya suerte, pero el historial de Pakistán sugiere que difícilmente se trata de un país en vías de crecimiento y transformación estables. No es en absoluto evidente que los ingentes recursos que han llegado a Pakistán a lo largo de los años hayan contribuido mucho a encaminarse por esta senda.

No obstante, en teoría, las condiciones vinculadas a las ofertas de financiación contribuirán a garantizar que el beneficiario emprenda las reformas necesarias. Por un lado, si el beneficiario se compromete a llevar a cabo estas reformas, seguramente no se necesitarán condiciones. Pero entonces no supondrán un coste adicional para nadie, siempre que las reformas y las condiciones sean realmente asumidas localmente de forma coherente con los acuerdos políticos y económicos subyacentes. Pero esto es solo la teoría. En la práctica, el acuerdo para el desarrollo no siempre es resistente a las presiones y, como sugerían los ejemplos de la segunda parte sobre Indonesia o Uganda, las condiciones pueden ayudar a los tecnócratas que deben mantener la estabilidad económica y el crecimiento. En resumen, aquí el modelo tiene sentido. Por otra parte, si los países no están realmente comprometidos con las reformas, las condiciones pueden al menos hacer que las emprendan y situar al país en una mejor trayectoria de crecimiento, según esa teoría. Aquí radica el problema: si no hay un acuerdo para el desarrollo, sino acuerdos políticos y económicos centrados en otros objetivos, es poco probable que las condiciones cambien mucho las cosas. Los prestamistas pueden imponer ciertas políticas, pero las élites políticas o económicas buscarán sin duda la forma de suavizarlas o ignorarlas. Las condiciones pueden parecer satisfechas y los préstamos y otras ayudas pueden desembolsarse, pero difícilmente están poniendo al país en el camino correcto de la transformación a través del crecimiento y el desarrollo[473].

* * *

A pesar de las modalidades enormemente contrastadas, muchos de los modelos en los que se basan los programas de desarrollo, tanto chinos como occidentales o como los financiados por los bancos multilaterales de desarrollo no suelen ofrecer la escala de éxito que prometen. Este modelo impulsado por las finanzas está demasiado orientado a la oferta y sobreestima hasta qué punto los gobiernos receptores se preocupan realmente de que estos programas tengan éxito. Una amplia financiación del desarrollo debería ser una obviedad para los países seriamente comprometidos con el crecimiento y el desarrollo (capítulo 12). Qué hacer en los países que no tienen un acuerdo para el desarrollo es el tema del capítulo 13.

BIBLIOGRAFÍA

Africa Confidential (2020): 'Freight Storm Hits the Port', *Africa Confidential*, 61(8), p. 6.

Alesina, A. y Dollar, D. (2000): "Who Gives Foreign Aid to Whom and Why?", *Journal of Economic Growth*, 5(1), pp. 33-63.

Banerjee, A. V. y Duflo, E. (2011): *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Nueva York, Public Affairs.

China Africa Research Initiative (2025): *China-Africa Data*, China Africa Research Initiative, http://www.sais-cari.org/data.

Clemens, M. A.; Kenny, C. J. y Moss, T. J. (2007): "The Trouble with the MDGs: Confronting Expectations of Aid and Development Success", *World Development*, 35(5), pp. 735-751.

Clemens, M. A. y Moss, T. J. (2007): "The Ghost of 0.7 Per Cent: Origins and Relevance of the International Aid Target", *International Journal of Development Issues*, 6(1), pp. 3-25.

Clemens, M. A.; Radelet, S., Bhavnani, R. R. y Bazzi, S. (2012): "Counting Chickens When They Hatch: Timing and the Effects of Aid on Growth", *Economic Journal*, 122(561), pp. 590-617.

Collier, P. y Dercon, S. (2006): "The Complementarities of Poverty Reduction, Equity, and Growth: A Perspective on the World Development Report 2006'", *Economic Development and Cultural Change*, 55(1), pp. 223-236.

Collier, P.; Guillaumont, P.; Guillaumont, S. y Gunning, J. W. (1997): "Redesigning Conditionality", *World Development*, 25(9), pp. 1399-1407.

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2014): *World Investment Report 2014: Investing in the SDGs; An Action Plan*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.

Cormier, B. y Manger. M. S. (2020): *The Evolution of World Bank Conditionality: A Quantitative Text Analysis*, paper preparado para la 13ª conferencia anual sobre "La Política Económica de las

Organizaciones Internacionales", Vancouver.

Devarajan, S. (2015): "Shame on me: Why it was wrong to cost the Millennium Development Goals", Brookings, https://lc.cx/Urugia.

Devarajan, S.; Miller, M. J. y Swanson, E.V. (2002): *Goals for Development: History, Prospects, and Costs*, Washington D. C., Banco Mundial.

Dollar, D. y Svensson, J. (2000): "What Explains the Success or Failure of Structural Adjustment Programmes?", *Economic Journal*, 110(466), pp. 894-917.

Edvinsson, R. (2013): "New Annual Estimates of Swedish GDP, 1800– 2010", *Economic History Review*, 66(4), pp. 1101-1126.

Kitano, N. y Harada, Y. (2016): "Estimating China's Foreign Aid 2001– 2013", *Journal of International Development*, 28(7), pp. 1050-1074.

Morris, S.; Parks, B. y Gardner, A. (2020): *Chinese and World Bank Lending Terms: A Systematic Comparison across 157 Countries and 15 Years*, Center for Global Development.

Organización de las Naciones Unidas (ONU) (2000): *55/2. Declaración del Milenio*, Asamblea General de las Naciones Unidas, https://undocs.org/A/RES/55/2.

— (2000): *United Nations Millennium Summit Group Photo*, Fototeca de la ONU, https://lc.cx/0XsF7u.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2020): *Multilateral Development Finance 2020*, París, OECD Publishing.

— (s. f.): *ODA trends and statistics*, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, https://www.oecd.org/en/topics/oda-trends-and-statistics.html.

Sachs, J. D. (2019): *UN Millennium Development Library: Investing in Development; A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, Nueva York: Routledge.

Salonen, T. (2009): "Sweden: Between Model and Reality", en P. Alcock y G. Craig (eds.), *International Social Policy: Welfare Regimes in the Developed World*, Nueva York, Red Globe Press.

Spearing, M. (2019): *The IDA Crisis Response Window: Lessons and Recommendations to Increase Impact*, Working paper, Londres, Centre for Disaster Protection.

Strange, A. M.; Dreher, A.; Fuchs, A.; Parks, B. y Tierney, M. J. (2017): "Tracking Underreported Financial Flows: China's Development Finance and the Aid–Conflict Nexus Revisited", *Journal of Conflict Resolution*, 61(5), pp. 935-963.

Sturfelt, L. (2019): "Wartime and Post-war Societies (Sweden)", en U. Daniel, P. Gatrell, O. Oliver, H. Jones, J. Keene, A. Kramer y Nasson (eds.), *The International Encyclopedia of the First World War, 1914–1918 online*, Berlín, Freie Universität Berlin.

Zedillo, E. (2001): *Report of the High-Level Panel on Financing for Development: United Nations General Assembly*, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.

CAPÍTULO 12

SOBRE WARREN BUFFETT Y LOS USOS OBVIOS DE LA AYUDA

Warren Buffett no es solo una de las diez personas más ricas del mundo. También se le suele considerar el inversor con más éxito del mundo. Buffett cree en la "inversión de valor", es decir, invertir en valores que en principio rinden menos pero que, probablemente, rendirán mucho más a largo plazo. No se trata de invertir a ciegas. Antes de realizar una inversión, su empresa, Berkshire Hathaway, lleva a cabo una investigación intensiva, evaluando cuidadosamente la gestión de las empresas en las que invierte. Luego confía en que aporten valor a las inversiones realizadas. Así pues, Berkshire Hathaway es un inversor paciente a largo plazo, que no busca únicamente un rendimiento rápido. Como dijo el propio Buffett: "Alguien se sienta hoy a la sombra porque alguien plantó un árbol hace mucho tiempo".

Quienes se dedican a la ayuda al desarrollo harían bien en aprender del método de inversión de Warren Buffett. Gastar solo para cubrir una necesidad no es una receta para el éxito, aunque esté claro que el país necesitado debería hacerlo mejor. Al mismo tiempo, los inversores en ayuda deben tener una visión a largo plazo. Debe haber una posibilidad decente de beneficios duraderos. La calidad de la gestión de un país —la élite con poder e influencia y cómo dirige el país— es importante. Al final, sin embargo, los donantes, al igual que Buffett, tienen que dejar que los gestores de los países receptores se pongan manos a la obra, confiando en que impulsen el éxito a su manera.

Estos dos últimos capítulos describen cómo construir una cartera de programas de desarrollo, como un inversor de valor en desarrollo. El planteamiento de Buffett para construir una cartera ofrece algunos principios prácticos para invertir en programas de ayuda y para saber qué no hay que

hacer. En primer lugar, hay que invertir donde haya una ventaja: la ayuda no debe invertirse solo porque haya necesidad, sino porque existe una oportunidad de impacto y de cambio. En segundo lugar, quién y cómo importa: no hay que preocuparse solo de en qué sector o intervención invertir. En su lugar, hay que prestar atención a en quién se invierte y cómo se gestionarán las inversiones, asegurándose de que los responsables aspiran al éxito. En tercer lugar, y lo más importante, hay que centrarse en los resultados a largo plazo en materia de crecimiento, desarrollo e incluso en los acuerdos políticos y económicos de los países, y no solo en los resultados rápidos[474]. Para quienes proporcionan ayuda, se trata de una propuesta arriesgada, pero los donantes de los países ricos pueden permitirse esta apuesta por el desarrollo.

Todo esto es mucho pedir, y el riesgo de engañarse a uno mismo sobre el impacto probable es real. La ayuda exterior (definida como ayuda oficial al desarrollo —véase el cuadro 6 del capítulo 11—) solo aumentó de unos 150.000 millones de dólares a 161.000 millones de dólares nominales entre 2016 y 2020. En general, en todos los países de ingresos bajos y medios que reúnen los requisitos, esto supone alrededor del 0,5% en 2019 de su renta nacional bruta (RNB)[475]. En los países más pobres, es mayor, pero sigue siendo solo el 9% de su RNB, mientras que para el África subsahariana es solo alrededor del 3% de media. La ayuda es, pues, un recurso muy escaso.

LA PARTE FÁCIL: DIRIGIR LA AYUDA A PAÍSES CON ACUERDOS PARA EL DESARROLLO

Hace unos diez años, pregunté a uno de mis predecesores como economista jefe del DFID dónde creía que se había gastado con más eficacia la ayuda británica al desarrollo en las últimas décadas. Sin dudarlo, respondió: "China occidental". Si hoy planteo la misma pregunta a profesionales experimentados del desarrollo, que han trabajado con grandes presupuestos de ayuda, su lista incluirá, sin duda, partes de la India, Indonesia, Vietnam y, en tiempos más próximos, Bangladés, Ruanda, Ghana y Etiopía. En resumen, se trata de países que, según he sugerido, han apostado por el desarrollo,

algunos más consolidados y otros más frágiles, dentro de sistemas políticos por lo demás muy diferentes. Esta lista de países no debería sorprender: cuando el donante y el receptor están de acuerdo en lo que quieren conseguir y el país receptor está comprometido con el éxito, al menos en términos de desarrollo, y no solo empeñado en gastar en clientelismo o corrupción, el gasto en ayuda es solo una extensión de sus propios recursos fiscales, una extensión de un sector público deseoso de resolver los retos básicos del desarrollo, aprendiendo a aplicar mejor y rindiendo cuentas por el camino. Los políticos y los altos funcionarios pueden perseguir sus proyectos favoritos. Algunos pueden ser corruptos o simplemente incompetentes, como en cualquier sector público del mundo. Pero ¿cómo puede utilizarse la ayuda de la forma más eficaz en estos países para mantener un acuerdo para el desarrollo y alcanzar el crecimiento y el desarrollo?

AYUDA AL DESARROLLO INSTITUCIONAL

Una de las características de un acuerdo para el desarrollo autosostenible es un Estado maduro y eficaz que actúa cuando debe pero que no intenta abarcar más de lo que puede. Con la aceleración del crecimiento y el desarrollo, aumentarán las exigencias al Estado para que se adapte y evolucione.

¿Cuáles son las exigencias impuestas a un Estado para que sostenga eficazmente el crecimiento y el desarrollo? En primer lugar, un sistema fiscal operativo que recaude recursos de los ciudadanos y las empresas para financiar el desarrollo del país, por ejemplo mediante la prestación de servicios públicos[476]. Aunque la fiscalidad en sí misma no impulsa la rendición de cuentas, cuando se combina con un compromiso subyacente de las élites con el crecimiento y el desarrollo, se dan las condiciones para un "contrato social fiscal" de más impuestos a cambio de la rendición de cuentas y la prestación de servicios[477]. En segundo lugar, el Estado tendrá que mejorar tanto en eficiencia como en previsibilidad a medida que evolucionan su economía y su sociedad. Los acuerdos para el desarrollo suelen ser frágiles en las primeras fases, cuando los acuerdos políticos y económicos no están

del todo resueltos. En tercer lugar, el Estado debe ser capaz de mejorar continuamente su régimen de inversiones —los marcos jurídicos subyacentes y su aplicación, como los derechos de propiedad, la legislación sobre inversiones y la fiscalidad— para garantizar la confianza en una trayectoria de crecimiento sostenido[478]. Este crecimiento requerirá inversiones a largo plazo por parte de inversores de confianza, tanto locales como internacionales.

El contrato social fiscal, la capacidad del Estado y el clima de inversión son aspectos clave del desarrollo institucional. Como han demostrado los acuerdos para el desarrollo exitosos, ningún país que haya experimentado un rápido crecimiento en las últimas décadas comenzó su transformación con buenas instituciones. Por ejemplo, en China, en Indonesia y en la India no existían instituciones perfectas, ni siquiera sólidas, cuando surgió su acuerdo para el desarrollo. Como se explica en el capítulo 4, China inició su andadura tras un período de profunda agitación y, solo a partir de la década de 1980, fue capaz de establecer las instituciones económicas y la gobernanza general que podían complementar el rápido crecimiento en el que se estaba embarcando[479]. Mientras tanto, Ruanda, Bangladés y Ghana son claramente proyectos en curso y los problemas actuales de Etiopía revelan la fragilidad que resulta de no ajustar un pacto de élite para que responda mejor a las tensiones profundamente arraigadas entre las élites regionales.

Para que quede claro, las personas ajenas a la empresa pueden hacer relativamente poco para diseñar este tipo de proyectos. El capítulo 13 sugiere algunas vías, pero tienen un tufillo a esperanza más que a experiencia. Dicho esto, cuando un acuerdo para el desarrollo autosostenible cuenta con el sólido apoyo de la élite estatal y de los políticos, la asistencia técnica prestada por instituciones como el Banco Mundial o el Fondo Monetario Internacional puede ser decisiva para lograr avances, sobre todo cuando se dirige a focos potenciales de excelencia bien elegidos en el Estado. Estos gobiernos también pueden ser muy receptivos a incorporar la investigación a sus esfuerzos de desarrollo y a hacer hincapié en la eficacia del gasto por encima del clientelismo. Estos entornos son también lugares excelentes para probar las recetas de *Poor Economics* de Banerjee y Duflo[480], así como las que

surgen de otras investigaciones basadas en la intervención. No se trata necesariamente de adoptar a ciegas los resultados de la investigación, sino de utilizarlos para experimentar y crear en las organizaciones culturas de elaboración de políticas más sólidas y basadas en pruebas, e impulsar una mejor prestación de servicios. La ayuda también puede utilizarse para ayudar a quienes tratan de mejorar el pacto de élite y el funcionamiento del Estado, por ejemplo apoyando a las organizaciones de la sociedad civil y a las organizaciones no gubernamentales (ONG) locales, si se dan las condiciones necesarias[481].

El cambio institucional no se producirá rápidamente. El pacto de élite que sustenta el desarrollo y el crecimiento suele ser bastante imperfecto, y la corrupción puede formar parte de ese acuerdo —un medio de acceso a las rentas para algunos, a pesar de un compromiso general con el crecimiento y el desarrollo. Sin un serio compromiso de cambio compartido entre los principales miembros de la élite, los esfuerzos anticorrupción difícilmente tendrán éxito[482]. E incluso si esos miembros están comprometidos, desvincular la corrupción de los acuerdos políticos y económicos sigue sin ser fácil[483].

UTILIZAR LA AYUDA EN LOS PRIMEROS TIEMPOS PARA APOSTAR POR EL DESARROLLO

Recurrir a la ayuda exterior (subvenciones) para satisfacer directamente todas las necesidades de financiación de los países en vías de desarrollo no es la mejor idea, aunque pueda parecer que los beneficios son elevados y de bajo riesgo, como ocurre con el gasto a gran escala en infraestructuras o en sistemas sanitarios o educativos. Las economías en crecimiento como estas suelen tener acceso a los mercados mundiales de capitales. Y lo que es aún mejor, los bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento y sus equivalentes regionales, están especialmente bien preparados para financiar inversiones para el crecimiento y el desarrollo en esos entornos, aprovechando el capital de sus miembros y ofreciendo préstamos a tipos mejores que los comerciales en los mercados de

capitales, aunque la mayoría de esos préstamos no sean ayuda en el sentido de la ayuda oficial al desarrollo (AOD)[484].

Sin embargo, la financiación a gran escala de la AOD puede estar justificada en determinadas situaciones. En los primeros días de un acuerdo para el desarrollo, este tipo de financiación es una apuesta con un enorme potencial alcista. Un inversor de valor en desarrollo debería tratar de detectar estas oportunidades, investigando los acuerdos políticos y económicos de un país y la seriedad de su compromiso con el crecimiento y el desarrollo. Sin embargo, parece que las oportunidades se pierden con bastante frecuencia. Tomemos el caso de Vietnam, que es claramente una importante historia de éxito, también en el uso de la ayuda[485]. En 2000, cuando se hizo evidente lo bien que se utilizaba la ayuda, Vietnam recibía unos 19 dólares por persona en AOD, es decir, menos de la mitad de lo que disfrutaba Malaui, que no iba a ninguna parte[486]. Bangladés, un Estado desordenado pero con las estructuras necesarias dentro y fuera del Gobierno para gastar bien y beneficiarse de la ayuda, solo recibió unos 10 dólares per cápita al año entre 2000 y 2010. En 2010, Nigeria recibía más, a pesar de tener un PIB per cápita dos veces superior al de Bangladés, a pesar de estar apenas mejor equipada para gastar de forma transparente o eficaz, y a pesar de no ir a ninguna parte.

Estas cifras reflejan sesgos por parte de los donantes de AOD, que ignoran algunas oportunidades de inversión en desarrollo con ventajas sustanciales, mientras siguen gastando mucho en países con cambios limitados. Contrastan, por ejemplo, Kenia y Etiopía en 2010, cuando empezaba a estar claro que la élite dirigente de Etiopía estaba intentando acelerar el crecimiento y el desarrollo, a diferencia de la de Kenia, que aún buscaba una solución tras los desafíos electorales de 2007. En ese momento, Kenia tenía un PIB per cápita tres veces superior al de Etiopía, pero los niveles de ayuda en ambos países eran similares, en torno a los 40 dólares per cápita. Aunque Etiopía emprendió un camino de crecimiento más rápido, la ayuda per cápita no aumentó durante la década siguiente, mientras que la de Kenia alcanzó más de 60 dólares per cápita en 2019. A diferencia de Etiopía, la ayuda de Ruanda aumentó sustancialmente cuando su compromiso con el desarrollo se

hizo patente en las últimas décadas, alcanzando un máximo de más de 100 dólares per cápita en 2010. Mientras tanto, Malaui siguió recibiendo altos niveles de ayuda, alcanzando un máximo de 86 dólares per cápita, es decir, el doble que Etiopía, a pesar de los pocos indicios de que se dieran las condiciones para el crecimiento y el desarrollo.

Hay razones para impulsar la financiación del desarrollo, centrándose en países con ofertas de desarrollo emergentes. Pero, como sugieren estos ejemplos, esta elección no es fácil. Se trata de buscar ganadores potenciales y adoptar un horizonte de inversión a largo plazo, al tiempo que se está dispuesto a hacer apuestas tempranas y a gran escala. Identificar a los países con una ventaja tan sustancial no suele ser sencillo cuando se utilizan los modelos de ayuda existentes, como la financiación del desarrollo del Banco Mundial, tal y como se expuso en el capítulo anterior. Una mejor capacidad de selección implicará apostar a largo plazo por los países, basándose en una evaluación cuidadosa que utilice herramientas de análisis de economía política, para comprender los acuerdos políticos y económicos imperantes[487].

EL CASO ESPECIAL DE LA FINANCIACIÓN DE LA LUCHA CONTRA EL CAMBIO CLIMÁTICO

Otro reto en los países con un desarrollo emergente o consolidado es que ya no se puede dar por sentado que las vías de crecimiento convencionales funcionarán en el futuro debido a sus efectos sobre el cambio climático mundial. Como se ha expuesto en el capítulo 3, el crecimiento económico de las economías más ricas ha dado lugar a niveles acumulativos de emisiones de CO2. Así pues, las emisiones adicionales producidas por países en desarrollo podrían estresar aún más el planeta. Afortunadamente, estamos en el camino de usar energías más limpias y construir infraestructuras de forma más sostenible. Sin embargo, este cambio hacia un crecimiento más sostenible requerirá más financiación. En este sentido, hay razones de peso para que las economías más ricas proporcionen a las economías en crecimiento que tienen un acuerdo para el desarrollo más financiación, permitiéndoles así adaptarse a esta nueva realidad y mitigar su impacto sobre

el planeta.

Dada la magnitud de la financiación necesaria, es poco probable que la ayuda exterior en forma de subvenciones sea suficiente. Aunque estas economías en crecimiento tienen grandes necesidades, deberían concentrarse en autofinanciar su desarrollo. Un mejor uso de la escasa ayuda exterior sería aumentar sustancialmente la base de capital de los bancos multilaterales de desarrollo para que puedan ofrecer a estos países mucha más financiación climática. Aunque los préstamos se concedan a tipos no concesionales, resultan atractivos en comparación con los de los prestamistas comerciales. Y cuando los bancos multilaterales de desarrollo dan lo mejor de sí, suelen ofrecer un asesoramiento sensato, animando a los tecnócratas y a los políticos comprometidos de los países receptores a avanzar hacia vías de crecimiento más ecológicas.

LA PARTE OBVIA: ELABORACIÓN DE POLÍTICAS INTERNACIONALES PARA APOYAR LOS ACUERDOS PARA EL DESARROLLO

Reconocer los acuerdos para el desarrollo cuando tienen éxito es sencillo: hay que comprobar los datos. Es ahí donde el compromiso con el crecimiento y el desarrollo brilla con luz propia[488]. Hacerlo cuando estos pactos de élite son incipientes es más difícil, pero es justo el momento en que estos países necesitan estímulo. Aunque seleccionar países para concederles una financiación sustancial y otras ayudas sobre esta base es un enfoque que merece la pena a los donantes, no deja de ser una apuesta arriesgada. Sin embargo, hay otras medidas que las naciones ricas podrían tomar para aumentar las posibilidades de estos países y hacer más probable la aparición y el éxito de pactos de élite en favor del crecimiento y el desarrollo. En esta sección, expongo algunas áreas de la política internacional que, cuando se hacen bien, pueden ofrecer oportunidades a los países comprometidos con el crecimiento y el desarrollo, al tiempo que aumentan el coste de los acuerdos políticos y económicos dirigidos principalmente a la búsqueda de rentas y el reparto de beneficios entre las élites. Considero tres áreas: la política comercial, los flujos financieros ilícitos y la promoción de los bienes públicos

mundiales, ese tipo especial de bienes de los que a menudo se habla pero que no siempre se entienden bien.

POLÍTICA COMERCIAL Y ACUERDOS DE DESARROLLO

Cualquiera que analice los indicadores de desarrollo de Vietnam o Bangladés podrá sentirse impresionado por el cambio de tendencia de estos países que salieron de un violento conflicto en la década de 1970. En Vietnam, fue el Estado el que asumió el liderazgo en la reconversión hacia las exportaciones, un camino diferente pero inspirado en el modelo chino. En Bangladés, el Estado, por muy disfuncional que fuera, dejó espacio a otros actores, como las empresas en su búsqueda del comercio mundial y las ONG. Las agencias de desarrollo y su financiación también desempeñaron su papel[489]. Sin embargo, hubo algo más esencial para su éxito: se enfrentaron a unas condiciones comerciales mundiales benignas en la búsqueda del crecimiento económico a través de las exportaciones. No fue simplemente una cuestión de suerte que estos países extremadamente pobres se enfrentaran a estas condiciones cuando surgieron e iniciaron su despegue. Otros países también las tenían, pero no las aprovecharon.

Para quienes miran desde Occidente, ha sido fácil denostar la globalización. El ascenso de Asia y, especialmente, el de China como taller del mundo en las últimas décadas, coincidió con la lenta y desigual recuperación de las economías occidentales tras la crisis financiera de 2007. Mientras tanto, incluso antes de la pandemia aumentaba en Occidente una visión oscura de la globalización del comercio. Aunque las pruebas eran sutiles, cada vez se citaba más a la globalización como la causa del estancamiento de las oportunidades de empleo y del nivel de vida de los trabajadores de cuello blanco y de cuello azul de las economías occidentales[490]. Durante la pandemia, con su interrupción de las complejas cadenas de suministro mundiales, la globalización se convirtió en un símbolo del tipo de vulnerabilidad e interdependencia al que ninguna nación orgullosa debería sucumbir. El sentimiento político antichino alimentó aún más este descontento con la globalización. Aun así, el comercio sigue siendo

uno de los mecanismos clave para ofrecer mayores beneficios a los países pobres que buscan el desarrollo económico. Fue una parte esencial de los progresos realizados en los últimos tiempos en países como Indonesia, Vietnam y Bangladés, donde las políticas orientadas al crecimiento ofrecieron grandes beneficios y redujeron los riesgos. Como se destaca en el capítulo 9, el éxito de las industrias de exportación de Bangladés proporcionó crecimiento y recompensas que ayudaron a apoyar y sostener el pacto de élite.

La lógica es simple. Exportar materias primas, como diamantes o petróleo en alta mar, no es muy difícil, incluso es factible para las economías más inestables o peor gestionadas. Se requiere cierta estabilidad local y algo de inversión, pero todo lo que se necesita es un acuerdo entre una empresa minera extranjera y una élite local[491]. Cultivar con éxito flores u hortalizas para la exportación, vender prendas de vestir al mundo o devolver la rentabilidad a un grupo de centros turísticos requiere una inversión mayor. Como estas inversiones suelen tardar varios años en dar beneficios, necesitan un horizonte de inversión estable y a largo plazo. Las cadenas de suministro son más complicadas y dependen mucho del tiempo. De hecho, no pueden permitirse muchos fallos. Por ejemplo, los centros de expedición tienen que funcionar sin problemas, sin retrasos ni tramitaciones fiscales, y todos los costes tienen que ser previsibles. Esta previsibilidad limitará las oportunidades de búsqueda de rentas y otras formas de obtener beneficios rápidos para quienes controlan el Estado, a diferencia de los acuerdos que afectan a las exportaciones de recursos naturales[492].

No es de extrañar, pues, que el éxito en la exportación de bienes y servicios más allá de los recursos naturales esté fuertemente correlacionado con el éxito del crecimiento a largo plazo. Además, es un signo de la presencia y continuidad de un razonable pacto de élite, aunque sea imperfecto. Fomentando y contribuyendo a un comercio de exportación más rentable, los agentes externos pueden ayudar a impulsar el pacto de élite hacia un acuerdo para el desarrollo. El acceso preferencial a los mercados es una herramienta poderosa.

Una rápida mirada retrospectiva al éxito de Asia en la fabricación de

prendas de vestir resulta de gran ayuda. Por diseño y por coincidencia, en la década de 1960 empezó a surgir un entorno comercial favorable, y economías como Taiwán y la República de Corea empezaron a introducirse en el sector de la confección, ayudadas por el drástico descenso de los costes globales del comercio, especialmente del transporte marítimo. Entre 1930 y 1990, estos costes se redujeron en tres cuartas partes[493].

Ayudó enormemente que, al principio, los países occidentales no intentaran frenar estas importaciones de ropa mediante un proteccionismo selectivo. Sin embargo, especialmente durante la crisis económica de la década de 1970 impulsaron más restricciones para proteger sus propias industrias de la confección. Entre ellas, el Acuerdo Multifibras (AMF) imponía restricciones de cuotas a las exportaciones de los países en desarrollo, incluidas las prendas de vestir. Curiosamente, dio un respiro a los recién llegados, por lo que los fabricantes empezaron a trasladarse a países que producían muy por debajo de sus cuotas, como Vietnam y Bangladés. La ventaja relativa de esos países les dio un impulso adicional para atraer inversiones.

En la actualidad, los fabricantes asiáticos —y de otros países— de prendas de vestir reconocen que la expectativa de que se impongan barreras comerciales más estrictas a los productos asiáticos es una de las razones del renovado interés por países como Etiopía, Kenia y Tanzania, a la espera de que sigan beneficiándose de las preferencias comerciales selectivas de EE UU y la UE. Diversos programas regidos por las normas del Sistema Generalizado de Preferencias de la Organización Mundial del Comercio ofrecen a un gran número de países en desarrollo reducciones arancelarias. Otros programas que ofrecen nuevas reducciones arancelarias son el programa de la UE Todo menos armas (EBA), destinado a los países en desarrollo, y la Ley estadounidense de Crecimiento y Oportunidades para África (AGOA).

Los acuerdos existentes, incluidos AGOA y EBA, son buenos, pero podrían ir mucho más allá. Cualquiera que pretenda que los países en desarrollo más pobres tengan acceso libre de aranceles a los mercados de las economías ricas ignora la letra pequeña de estos acuerdos: siempre hay muchas

excepciones, a menudo en productos que realmente importan, como los agrícolas o las prendas de vestir y los textiles. También hay normas que podrían hacerse mucho más favorables a los nuevos países exportadores, como por ejemplo unas normas de origen más generosas que limiten los porcentajes de insumos importados que pueden utilizarse, que suelen estar muy por debajo de lo que es habitual ahora en las cadenas de valor mundiales. Al final, productos como los recursos naturales reciben un trato más favorable que los tipos de bienes y servicios que constituyen motores de crecimiento y que requieren un verdadero compromiso local para atraer la inversión.

Una política comercial orientada a la aparición o el fortalecimiento de los acuerdos para el desarrollo tienen que ser favorables a los bienes y servicios que requieren las cadenas de suministro y los procesos de producción más complejos, que exijan y resulten atractivos para la inversión a largo plazo, y cuyas normas de origen más generosas sean sensibles a la dificultad de añadir valor. En resumen, se trataría de aumentar drásticamente los beneficios para participar en el tipo de actividad económica que necesita un compromiso compartido para prosperar.

GLOBALIZACIÓN CON INTEGRIDAD

El último medio siglo ha sido testigo de una amplia desregulación e internacionalización de los mercados financieros, lo que ha dado lugar a la aparición de paraísos fiscales y otros lugares donde ocultar dinero ilícito. Hoy en día, tanto las empresas como los ricos pueden esconder su dinero en cuentas secretas *offshore* con facilidad. Por ejemplo, estimaciones recientes sugieren que alrededor del 8% de la riqueza financiera mundial está oculta en estos lugares. Esto incluye alrededor del 30% de la riqueza financiera de África —unos 500.000 millones de dólares— que es enviada al extranjero por empresas y personas adineradas. Las Bermudas, las islas Caimán y Suiza son lugares muy conocidos para este tipo de cuentas, así como, cada vez más, Singapur, Hong Kong y los Emiratos Árabes Unidos. Y luego están los centros *onshore* perfectamente legales de Estados Unidos, Reino Unido y Europa que

utilizan estructuras *offshore* virtuales.

Algunas estimaciones sugieren que unos 89.000 millones de dólares salen de África cada año (alrededor del 3,6% del PIB total de África, pero más que el total de la inversión extranjera directa neta que recibe)[494]. Para ser claros, el hecho de que esta riqueza esté escondida fuera de África es lamentable[495]. Pero lo que más me preocupa es de dónde proceden esos fondos y cómo se ocultan, es decir, la facilidad con la que las ganancias mal adquiridas pueden obtenerse, sustraerse o blanquearse para reaparecer como riqueza legítima. Estos centros extraterritoriales aumentan los incentivos para mantener negocios dudosos con las élites, haciendo mucho más difícil el paso a un negocio de desarrollo.

Los ejemplos que ven la luz son escandalosos: las filtraciones de Luanda, conocidas como Luanda Leaks, sacaron a la luz el carácter ilícito de la red de intereses de Isabel dos Santos, hija del ex presidente de Angola, y de sus socios[496]. Al parecer, utilizó fondos estatales para financiar empresas pantalla bajo su control que, a su vez, crearon sociedades de inversión en los Países Bajos, Portugal y Angola para blanquear fondos en un imperio empresarial legal de alto nivel que la convirtió en la mujer más rica de África. Los intereses en el extranjero de la familia del presidente Teodoro Obiang, que ha gobernado Guinea Ecuatorial, rica en petróleo, durante más de 40 años, han estado por mucho tiempo en el punto de mira de las fuerzas de seguridad de Estados Unidos, Suiza y Francia, con algunos efectos limitados. Dado que gran parte de la riqueza saqueada está estrechamente relacionada con la familia Obiang, Guinea Ecuatorial no solo está clasificada como el sexto Estado más corrupto del mundo (cerca de Sudán del Sur, Somalia, la República Democrática del Congo y Afganistán), sino que el presidente Obiang es probablemente el jefe de Estado más corrupto del mundo[497]. Aunque es probable que no siempre ocupara esa posición: el general Abacha, líder de Nigeria desde 1993 hasta su muerte en 1998, pudo haber amasado ilícitamente y escondido en el extranjero entre 3.000 y 5.000 millones de dólares[498].

Como ya he señalado, mi principal preocupación no es el dinero en sí, sino el impacto que tienen los centros financieros extraterritoriales en los

incentivos para los pactos de élite. La capacidad de participar en transacciones financieras ilícitas aumenta drásticamente los beneficios de los pactos de élite que se basan en el comportamiento depredador o en el clientelismo y el patrocinio. Dichos negocios proporcionan la financiación adicional que permite a los poseedores de la riqueza comprar elecciones o evitar tener que celebrarlas, y son un medio de financiación fácil para controlar el Estado y evitar que cambie su forma de funcionar, incluso si ese mal comportamiento pone freno al crecimiento y al desarrollo.

¿Qué se puede hacer? Hay tres ámbitos de actuación internacional podrían contribuir a ello. En cada uno de ellos se ha avanzado algo, todo gracias a la colaboración a través de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y a la labor del Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), pero no se ha llegado lo suficientemente lejos ni lo bastante rápido, lo que refleja el escaso compromiso de los países ricos[499].

En primer lugar, es esencial un mayor impulso para obtener transparencia sobre quien posee y controla la riqueza. El más conocido es el reto del secreto bancario, por el que se permite a los bancos acordar con sus clientes la confidencialidad de todas las transacciones, incluso excluyendo a las autoridades nacionales y a otras jurisdicciones. Esta característica fundamental de la banca extraterritorial sigue siendo un factor importante en Suiza, Luxemburgo, Hong Kong, Singapur y muchos otros paraísos fiscales. Quien controla los activos como empresas o bienes inmuebles, también está rodeado de secretismo en todo el mundo. Esta característica suele denominarse "propietario beneficiario", es decir, se oculta la identidad de las personas que al final se benefician de la propiedad de determinados activos. La solución es, en principio, sencilla: hacer accesibles a través de las fronteras los registros de activos de todo tipo y los propietarios que se benefician de su control. Entre las 20 mayores economías (el G20), la mitad ha avanzado en el endurecimiento de la legislación nacional sobre beneficiarios reales, pero ni mucho menos lo suficiente. No solo China y otras economías emergentes van a la zaga, sino también Canadá y Estados Unidos[500]. Si ni siquiera las principales economías han tomado medidas suficientes, ¿qué esperanza hay de cambiar el comportamiento de las

autoridades de los centros financieros más importantes?

En segundo lugar, lo que ayudará es una normativa y una aplicación internacional mucho más estrictas y amplias para contrarrestar el comportamiento corrupto e ilícito de las empresas internacionales activas en los países en desarrollo. Para que los políticos y los funcionarios públicos caigan en la corrupción, alguien tiene que estar dispuesto a pagarles. Una corrupción menor nunca hace a nadie asquerosamente rico. Se necesitan grandes actores (empresas) a los que les resulte rentable pagar los sobornos serios, o aquellos que por una generosa comisión sean capaces de arreglar los tratos que sean mutuamente rentables. Dado que en muchas economías de hipopótamos o peces tigre las capacidades del sector privado son limitadas, los experimentados contratistas extranjeros tienen que sobornar a los trabajadores del Estado para poder ejecutar sus lucrativos contratos. Estas empresas del sector privado y sus usufructuarios son, por tanto, los facilitadores de los pactos de élite que frenan el crecimiento y el desarrollo.

Un paso adelante en la lucha contra este tipo de corrupción es el Convenio de la OCDE de 1997 sobre la lucha contra la corrupción de agentes extranjeros en las transacciones comerciales internacionales. Sus 44 signatarios actuales, incluidos 7 países que no pertenecen a la OCDE, representan en conjunto entre el 65% y el 70% de las exportaciones mundiales y de la inversión extranjera directa[501]. Cuando se refleja en la legislación nacional, el convenio tipifica como delito el soborno en las transacciones comerciales internacionales. En los países en los que se aplica, como el Reino Unido y Estados Unidos, la Convención hace que las empresas sean más prudentes. Pero tiene sus puntos débiles y sus limitaciones. En primer lugar, los centros financieros extraterritoriales y el uso de sociedades ficticias limitan la detección. En segundo lugar, aproximadamente un tercio del comercio mundial y de la IED no está cubierto por estas leyes: esto incluye empresas de China, Hong Kong, Singapur, la India y Emiratos Árabes Unidos. China tiene sus propias leyes contra el soborno, pero hay pocas pruebas de que se apliquen. En tercer lugar, incluso entre los signatarios, incluidos los miembros de la OCDE, la aplicación es deficiente o inexistente en países que representan más de un tercio del comercio mundial, como

Francia, Bélgica, Países Bajos, Luxemburgo, Canadá, Japón, Corea y Turquía, al menos según los datos de Transparencia Internacional[502]. Se necesita un esfuerzo mucho mayor para ampliar el número de países que introducen y aplican este tipo de legislación.

El último ámbito de actuación es perseguir a quienes sirven a los corruptos, aunque lo que hagan sea a día de hoy totalmente legal. Ninguno de estos centros financieros extraterritoriales podría prosperar de la forma en que lo hace, ni surgirían muchos de los contratos dudosos en países problemáticos, si no fuera por el asesoramiento y la facilitación financiera, fiscal y jurídica que estas empresas y la élite política reciben de entidades que operan legalmente desde Londres, Nueva York y París. Muchos de los que asesoran a políticos corruptos y a otras personas, igualmente corruptas, trabajan para conocidas y respetables empresas de asesoría, auditoría y otros servicios profesionales[503]. Además, los bancos y otras entidades que operan en los paraísos fiscales y en los mercados financieros no regulados más amplios son los mismos que operan en las jurisdicciones con regulaciones mucho más estrictas. De vez en cuando se nombra y avergüenza a algunos, como Bell Pottinger, la empresa de relaciones públicas que luchó por la causa de los corruptos hermanos Gupta en Sudáfrica, o PwC, la empresa de auditoría vinculada a Isabel dos Santos en Angola y Dan Gertler en la RDC. Pero este gesto tiene un efecto limitado y, sin duda, había otras empresas de auditoría disponibles para hacer el mismo trabajo[504]. De hecho, rara vez hay consecuencias para las empresas o personas implicadas. Una regulación más estricta de estas empresas de servicios profesionales podría hacer mucho bien.

BIENES PÚBLICOS MUNDIALES

Las preferencias comerciales son un ejemplo de cómo impulsar el crecimiento y empujar a las élites hacia una actividad económica a más largo plazo, mientras que las políticas de integridad financiera reducen los beneficios y aumentan los riesgos de los pactos de élite predatorios. Mientras tanto, los países que se embarcan en un acuerdo para el desarrollo también

pueden descubrir que ciertos bienes públicos mundiales son especialmente beneficiosos. Los bienes públicos son bienes gratuitos y, aunque alguien los utilice, otros también pueden beneficiarse de ellos[505]. El sector privado no suele proporcionar estos bienes porque producirlos no es gratuito y porque los usuarios no tienen incentivos para pagar por ellos. Por tanto, invitan al parasitismo. Añadir el término "global" a estos bienes sugiere que sus beneficios pueden beneficiar a todos los países y poblaciones.

En cuanto al término "bienes públicos mundiales", hay que señalar que puede inducir a error o confusión. Los ejemplos ayudan. Conseguir limitar el calentamiento global a solo 1,5 grados para 2050 es un bien público mundial. Si se consigue, no se puede impedir que nadie se beneficie de ello. Una vacuna es obviamente algo bueno, pero no es un bien público mundial porque es fácil impedir el acceso a ella no vendiéndola a determinados países y restringiendo quién puede producirla, por ejemplo, aplicando normas sobre derechos de propiedad internacionales. Sin embargo, una elevada tasa de vacunación mundial es un bien público mundial porque detendrá la propagación de enfermedades. Aunque las Naciones Unidas y el sistema multilateral no son bienes públicos mundiales, si el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas pudiera garantizar la paz mundial, ¡habría producido un bien público mundial asombroso!

Algunos bienes públicos mundiales son especialmente beneficiosos para las poblaciones de los países en desarrollo, y si los países ricos contribuyen a su producción, ayudan a crear las condiciones para el desarrollo de formas distintas a las transferencias de ayuda a los países más pobres. Producir estos bienes públicos mundiales no se traduce directamente en mejores resultados, pero da a las élites incentivos para centrarse más en el crecimiento y el desarrollo. Hay tres áreas de especial valor: la mitigación del cambio climático, la resolución de conflictos y la seguridad, y el conocimiento y la investigación para resolver problemas específicos a los que se enfrentan los países más pobres.

Está claro que frenar o incluso invertir el calentamiento global es importante. Pero, como corresponde a un bien público, es bastante difícil conseguirlo porque todos los países quieren limitar su contribución a ese

esfuerzo y quieren aprovecharse al máximo de los esfuerzos de los demás. Como se destaca en el capítulo 3, la mayoría de las discusiones se producen entre las economías de renta alta, que contribuyeron en mayor medida al *stock* de emisiones de CO2 pero están empezando a contener los flujos, y los países de renta media de rápido crecimiento, que contribuyeron en menor medida al *stock* mundial pero cuyas emisiones anuales están aumentando rápidamente. Es necesario que China y Estados Unidos lleguen a un acuerdo; su comportamiento será fundamental para producir este bien público.

Los países más pobres que se analizan en este libro —tanto los que tienen un acuerdo para el desarrollo emergente como los que están atrapados en pactos de élite que socavan el desarrollo— se beneficiarán de la limitación del calentamiento global porque su pobreza limita su capacidad para hacer frente a la naturaleza cada vez más destructiva de los fenómenos extremos y otros impactos climáticos. Sin embargo, es demasiado fácil sugerir que avanzar en la consecución de este bien público mundial no plantea problemas. En concreto, existe el riesgo de que los acuerdos sobre el cambio climático dificulten el avance hacia un acuerdo para el desarrollo al aumentar el coste del importante crecimiento económico que necesitan los países en desarrollo. Afortunadamente, no tiene por ser así. Por ejemplo, el coste de la energía con bajas emisiones de carbono ha disminuido drásticamente y ahora es mucho más barato construir una central que funcione con energía solar fotovoltaica o eólica terrestre que con carbón. Mientras tanto, la energía hidroeléctrica sigue estando infraexplotada en muchos de los países que aparecen en este libro[506]. Haciéndonos eco del argumento anterior de este capítulo, proporcionar simplemente financiación climática a gran escala a todos los países en desarrollo no es en absoluto suficiente ni está exenta de riesgos. Los países que intentan avanzar hacia un crecimiento y un desarrollo más sostenidos necesitarán apoyo adicional de forma selectiva o, de lo contrario, se corre el riesgo de que ofertas de élite peores resulten más atractivas.

Este dilema es menor en el próximo bien público mundial, la seguridad. Ningún país puede apostar por el desarrollo sin seguridad y estabilidad. Todo lo que puedan hacer los actores globales para limitar los conflictos violentos

contribuirá probablemente a sostener un acuerdo para el desarrollo y a aumentar sus probabilidades de éxito[507]. Pueden, entre otras cosas, intentar reducir las importaciones de armas o la financiación de conflictos y promover la mediación en los conflictos, la cooperación regional, las sanciones selectivas, etc.[508] Como se ha destacado en el capítulo 8, no es fácil para los actores externos fomentar la paz, y es probable que se produzcan consecuencias imprevistas. Al final, la paz tiene que ser coherente con los acuerdos políticos y económicos locales, y no simplemente imponerse. Qué hacer y cómo hacerlo dependerá de cada escenario de conflicto, pero la paz seguirá siendo uno de esos bienes públicos esenciales.

El conocimiento, por ejemplo, sobre cómo crear sistemas sanitarios, aumentar el rendimiento agrícola o gestionar mejor una economía, puede proporcionarse como un bien público global, transmitido a cualquiera que desee, sin límites. La investigación orientada a los problemas de los países pobres en desarrollo está infradotada por el sector privado, así como por los modelos de financiación de los países ricos de sus propios investigadores y de los radicados en los países en desarrollo. Por ejemplo, las patentes de tratamientos para enfermedades típicamente prevalentes en los países más pobres son menos rentables allí porque ni los gobiernos ni los pacientes pueden permitirse mucho más. Así pues, un esfuerzo de investigación cuidadoso y bien dirigido por parte de los financiadores de la investigación privada y pública puede ser enormemente beneficioso para un país deseoso de embarcarse en el desarrollo y el crecimiento, aportando ideas y soluciones a los retos del desarrollo[509].

Incluso si los resultados de la investigación se proporcionan posteriormente como un bien público global, no es necesariamente un uso apropiado de la financiación del desarrollo. Como he argumentado a lo largo de este libro, muchos de los países que se quedan rezagados no son desesperadamente pobres ni están mal gestionados por la ignorancia general de sus gobiernos. Lo que suele suceder es que sus pactos de élite simplemente no dan importancia al crecimiento y al desarrollo. Esto ayuda a explicar por qué tantas intervenciones sensatas en sanidad o educación, o semillas y prácticas agrícolas mejoradas, u otras innovaciones siguen sin

difundirse ampliamente en algunos países. A menudo, el problema no está relacionado con el conocimiento, sino con el mal funcionamiento de los sistemas públicos o de los mercados privados, dominados por intereses creados que, a su vez, están vinculados a la naturaleza de los pactos de élite y a los incentivos para el clientelismo, en lugar de un compromiso profundo por mejorar.

No obstante, la creación de conocimientos e innovaciones a través de la investigación podría ser una inversión sensata para el desarrollo, bien acogida por los países con un acuerdo para el desarrollo, aunque en gran medida ignorada por otros pactos de élite. Aun así, no hay que dar por sentado que toda investigación merece la pena. Con demasiada frecuencia, las ideas y soluciones a los retos tienen pocas probabilidades de llegar a aplicarse a un coste o escala razonables, o muestran una escasa comprensión del contexto de estos países. Por ejemplo, una nueva variedad de cultivo que funcione bien en una granja experimental tiene un valor limitado a menos que pueda ser adoptada por los agricultores locales, o un nuevo tratamiento para una enfermedad tropical puede acabar sirviendo solo a las poblaciones más ricas de los países en desarrollo, a menos que se diseñe para ser administrado dentro de sistemas sanitarios con financiación limitada[510].

La investigación y las innovaciones que pueden fructificar a bajo coste y a escala dan lugar a los bienes públicos mundiales más valiosos. De este modo, pueden reducir el coste del desarrollo y mejorar los incentivos para optar por el desarrollo. Dicho esto, tienen que adoptarse y utilizarse ampliamente para que marquen una diferencia real, y eso es un trabajo duro. Los países con pactos de élite que no muestren entusiasmo por este duro trabajo, difícilmente se esforzarán por marcar la diferencia. Este es el tema del próximo capítulo: qué hacer en los países que se quedan rezagados y qué retos plantea la utilización de la ayuda para intentar cambiar sus pactos de élite.

BIBLIOGRAFÍA

Africa Confidential (2020): "The Fight over Missing Millions Goes Global", *Africa Confidential*, 61(3),

p. 8.
— (2021): "Bank Officials 'Expose Money Laundering Network'", *Africa Confidential*, 62(5).
Ang, Y. Y. (2016): *How China Escaped the Poverty Trap*, Nueva York, Cornell University Press.
Banco Mundial (2025): *World Development Indicators*, Banco Mundial, https://lc.cx/8NQJm-.
Banerjee, A. V. y Duflo, E. (2011): *Poor Economics: A Radical Rethinking of the Way to Fight Global Poverty*, Nueva York, Public Affairs.
Besley, T. y Persson, T. (2009): "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics", *American Economic Review*, 99(4), pp. 1218-1244.
Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) (2020): *Tackling Illicit Financial Flows for Sustainable Development in Africa: Economic Development in Africa Report 2020*, Ginebra.
Jones, C.; Temouri, Y. y Cobham, A. (2018): "Tax Haven Networks and the Role of the Big 4 Accountancy Firms", *Journal of World Business*, 53(2), pp. 177-193.
Marquette, H. y Peiffer, C. (2015): *Corruption and Collective Action*, DLP Research Paper, 32, University of Birmingham.
Milanovic, B. (2016): *Global Inequality: A New Approach for the Age of Globalization*, Cambridge, Harvard University Press. Edición en castellano (2017): *Desigualdad mundial: un nuevo enfoque para la era de la globalización*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
Ortiz-Ospina, E.; Beltekian, D. y Roser, M. (2018): *Trade and Globalization*, Our World in Data, https://ourworldindata.org/trade-and-globalization.
Persson, A.; Rothstein, B. y Teorell, B. (2013): "Why Anticorruption Reforms Fail: Systemic Corruption as a Collective Action Problem", *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions*, 26(1), pp. 449-471.
Prichard, W. (2015): *Taxation, Responsiveness and Accountability in Sub-Saharan Africa: The Dynamics of Tax Bargaining*, Cambridge, Cambridge University Press.
Ravallion, M. (2018): "Inequality and Globalization:A Review Essay", *Journal of Economic Literature*, 56(2), pp. 620-642.
Roser, M. (2020): *Why did renewables become so cheap so fast?*, Our World in Data, https://ourworldindata.org/cheap-renewables-growth.
Transparencia Internacional (2018): *Exporting Corruption—Progress Report 2018: Assessing Enforcement of the OECD Anti-bribery Convention*, Transparencia Internacional, Berlín.
— (2018b): *G20 Leaders or Laggards? Reviewing G20 Promises on Ending Anonymous Companies*, Transparencia Internacional, Berlín.
— (2019): *25 corruption scandals that shook the world*, Transparencia Internacional, https://www.transparency.org/en/cpi/2020.
— (2020): *Corruption Perceptions Index*, Transparencia Internacional, https://www.transparency.org/en/cpi/2020.
Zucman, G. (2015): *The Hidden Wealth of Nations: The Scourge of Tax Havens*, Chicago, University of Chicago Press.

CAPÍTULO 13
LA AYUDA EN LUGARES DESORDENADOS

"Simplemente nos aseguramos de contratar a los mejores contables y abogados que podemos encontrar en Mozambique", dijo el director del operador de telefonía móvil, satisfecho con su respuesta. Era 2013 y yo estaba en la capital, Maputo, convocando una reunión con algunos de los mayores inversores de Mozambique para hablar del problemático clima de inversión. En la reunión habían surgido algunas de las quejas habituales, como la intransigencia burocrática y los funcionarios fiscales depredadores. También se escucharon aquí historias similares a las relatadas en el capítulo 7 sobre Nigeria y la República Democrática del Congo, principalmente quejas sobre las complejas leyes fiscales y las falsas exigencias fiscales, presumiblemente como invitaciones a sobornar a los recaudadores de impuestos o a sus jefes para que desaparezcan las exigencias.

En la reunión de Maputo, el jefe del operador explicó además que su empresa gastaba el doble en contabilidad y en honorarios de abogados de lo que gastaría en Europa: "Nuestra mejor manera de evitar tener que pagar sobornos fiscales es no cometer nunca un error en los libros y no llegar nunca a un acuerdo en un juicio. Al final, los que piden sobornos desisten. Es caro, pero funciona". Esta multinacional evita infringir las leyes internacionales contra el soborno, al tiempo que encuentra la manera de hacer frente a las depredadoras autoridades fiscales de su país. Dice que su empresa hace lo mismo en otros países, pero que no siempre funciona en todas partes. "En la RDC, resolvimos el problema formando una empresa conjunta". Más tarde me enteré de que uno de los socios locales era la hermana gemela del presidente Joseph Kabila, lo que parece una estrategia bastante eficaz para evitar el comportamiento depredador de los funcionarios de Hacienda.

Se puede aprender mucho sobre cómo maniobran las empresas en estos países desordenados. Son oportunistas, buscan lugares e inversiones que puedan hacerles ganar dinero. Al final, sin embargo, saben que todas las inversiones son arriesgadas y deben sopesar los riesgos y los beneficios.

También saben que pueden cambiar las probabilidades de éxito, por ejemplo invirtiendo en los mejores abogados de Mozambique o en la hermana de Joseph Kabila.

Cuando conceden ayudas, los donantes, a diferencia de los inversores privados, no están interesados en ganar dinero. En su lugar, buscan rentabilidad en términos de desarrollo. Sin embargo, al igual que los inversores privados, consideran que ser oportunista merece la pena. Cualquier gasto es arriesgado y hay que calcular los riesgos y los beneficios. La consideración más importante, sin embargo, es cómo adaptar las inversiones a las circunstancias locales e invertir de forma que cambien las probabilidades de éxito.

En este capítulo, el enfoque de la ayuda basado en la inversión en valor se amplía a contextos en los que el pacto de élite no tiene como objetivo el desarrollo y el crecimiento. Aunque esa falta de interés merma la eficacia de la ayuda, a los donantes les resultará útil seguir los principios de la inversión en valor: no centrarse simplemente en las necesidades, sino también en el impacto y los resultados reales; prestar atención al cambio a largo plazo, incluido el cambio de las probabilidades hacia un mejor pacto de élite y, al hacerlo, prestar atención a cómo y en quién se invierte. Aun así, a veces la necesidad es tan grande y urgente que el instinto humano de ayudar puede dominar. Sin embargo, incluso la ayuda humanitaria es mejor ofrecerla pensando a largo plazo. Al final de este capítulo se explica cómo hacerlo.

LA PARTE DIFÍCIL: UTILIZAR LA AYUDA PARA CAMBIAR LA POLÍTICA Y LA ECONOMÍA DEL PACTO DE ÉLITE

Aunque los agentes externos, como las agencias de desarrollo y las ONG locales e internacionales comprometidas con el desarrollo, intenten utilizar la ayuda para cambiar las probabilidades de un acuerdo para el desarrollo, el

cambio en el desarrollo nunca vendrá únicamente de fuera. Teniendo esto en cuenta, propongo formular una sencilla pregunta para evaluar el gasto en ayuda de un país: más allá de los resultados de desarrollo que se consigan directamente, ¿cuántas más probabilidades habrá de que surja o se refuerce un acuerdo para el desarrollo? Para responder a esta pregunta es necesario conocer a fondo la naturaleza del pacto de élite existente y los acuerdos políticos y económicos vigentes[511].

Algunos pueden argumentar que esta estrategia no es el propósito de la ayuda; de hecho, convierte la ayuda en un acto político. Sin embargo, la ayuda siempre es política. Por ejemplo, cuando un banco multilateral de desarrollo da recursos a un gobierno, eso es un acto político. Fortalecerá las posiciones de quienes controlan el Estado en ese momento. Cambiar las modalidades de ayuda o imponer condiciones, por muy técnicas que parezcan, también es un acto político. Influirá en los incentivos y las acciones de quienes tienen el poder, ya sea induciéndoles a cambiar o ayudándoles a consolidar su poder. Cuando un donante europeo toma decisiones de ayuda teniendo en cuenta cómo se han desarrollado las elecciones está tomando una decisión política. También es una decisión política cuando un banco estatal chino no aplica intencionadamente condiciones de gobernanza a un gran proyecto de infraestructuras de acuerdo con las políticas oficiales de no injerencia.

EL RETO DE LA AYUDA

Dejando a un lado las condiciones, ¿cómo se diseña un programa de ayuda teniendo en cuenta explícitamente el pacto de élite subyacente? ¿Qué incentivos se derivan de la forma en que se ofrece la ayuda para el pacto de élite existente y qué incentivos pueden incluso cambiarlo? ¿O acaso los programas de ayuda, aunque aborden las necesidades, corren el riesgo de arraigar aún más un *statu quo* malsano?

Un examen más detenido de los resultados sanitarios y la ayuda en Nigeria ayudará a explicar el reto al que nos enfrentamos. Nigeria tiene un pacto de élite que no está alineado con el desarrollo (véase el capítulo 7). A menudo se

compara con Ghana, donde el pacto de élite, aunque no sea perfecto, ha evolucionado en las últimas décadas hacia un compromiso con el desarrollo y el crecimiento (como se expone en el capítulo 6). Ambos países se encuentran aproximadamente al mismo nivel en términos de PIB per cápita, que también se sitúa en torno a la media de todos los países de renta baja y media (PBMI)[512]. El gasto sanitario total, sumando el gasto público, el privado y la ayuda extranjera, también es similar en los dos países y se sitúa en la media de los PBMI, unos 80 dólares por persona. La ayuda exterior destinada a la sanidad también es similar: entre 7 y 9 dólares per cápita para cada país. A pesar de que el gasto total y la ayuda recibida para sanidad son similares, existe, sin embargo, una clara diferencia en los resultados sanitarios. Por ejemplo, en Ghana la tasa de mortalidad de menores de cinco años es inferior a 50 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, lo que la sitúa en torno a la media de todos los PIB, mientras que en Nigeria, con 120 muertes por cada 1.000 nacidos vivos, es mucho peor. Otros resultados sanitarios muestran pautas similares[513]. Otro indicador es la aportación de personal: en Ghana, el porcentaje de partos atendidos por personal cualificado es el doble que en Nigeria[514]. Esta enorme diferencia de resultados para un gasto sanitario comparable debe significar que los sistemas sanitarios son desiguales e ineficaces en Nigeria, que en este y otros aspectos va a la zaga de la mayoría de los demás países de renta media.

Una explicación bastante probable es el claro fracaso del compromiso del Estado nigeriano con la asistencia sanitaria, a diferencia de lo que ocurre en Ghana. En Ghana, y por término medio en los PBMI, los gobiernos gastan 28 dólares por persona al año en atención sanitaria. En Nigeria, casi tres cuartas partes del gasto en atención sanitaria son gastos que proceden del bolsillo de los pacientes, ya que el gasto público en atención sanitaria es de solo 12 dólares por persona al año. El Estado nigeriano, como se expone en el capítulo 7, a pesar de que sus ingresos procedentes del petróleo generan unos 240 dólares per cápita al año para el Gobierno, apenas gasta en sanidad.

En vista de los débiles indicadores y las grandes necesidades de Nigeria, así como del escaso compromiso de su Gobierno para gastar más y mejor en atención sanitaria, la tentación de intervenir y proporcionar más ayuda para

impulsar su atención sanitaria es fuerte. De hecho, hay formas de gastar la ayuda que supondrían una cierta mejora de los resultados sanitarios, aunque probablemente con una rentabilidad menor que en Ghana y muchos otros países de renta baja y media[515].

Lo que me preocupa es que en Nigeria, debido a la naturaleza del pacto de élite y al escaso compromiso con el desarrollo que impregna la política y el funcionamiento del Estado, la ayuda puede aliviar hoy algunos sufrimientos, pero difícilmente transformará la sanidad del país o tendrá efectos persistentes en el futuro. De hecho, al igual que el petróleo crea pocos incentivos para que la economía sea más productiva (las rentas siguen generándose con demasiada facilidad, al menos para unos pocos), la ayuda exterior ofrece pocos incentivos —o simplemente excusas— para crear servicios sanitarios que funcionen mejor[516].

Dicho esto, limitarse a desvincularse y retirar la ayuda no hará mucho por cambiar el pacto de élite en Nigeria o en países similares. Y las necesidades que tienen son muchas. Entonces, ¿cómo puede la ayuda ofrecer mejores resultados, ser un agente de cambio a largo plazo y evitar el bloqueo del *statu quo*? Para ello, es necesario comprender, como mínimo, la naturaleza del pacto de élite y buscar conscientemente formas de fomentar el cambio. El resto de esta sección describe tres formas de utilizar la ayuda teniendo esto en cuenta: (1) cambiar los incentivos en la economía para que sirvan de base a los acuerdos políticos y económicos que subyacen al pacto de élite; (2) mejorar la rendición de cuentas y el funcionamiento del Estado y (3) en un nivel más práctico y cotidiano, mejorar la ejecución de los programas dirigidos a las personas, como los destinados a mejorar la atención sanitaria, pero teniendo en cuenta los incentivos económicos y políticos del pacto de élite existente y del funcionamiento del Estado[517].

LA AYUDA Y LOS ACUERDOS POLÍTICOS Y ECONÓMICOS

No es muy difícil describir cómo serían unos acuerdos políticos y económicos mejores en Nigeria o en cualquier otro lugar: más responsabilidad, mejor elaboración de políticas económicas y formas menos destructivas de

clientelismo, patrocinio y corrupción. Puede resultar tentador llegar a la conclusión de que los agentes externos deberían utilizar la ayuda para construir el Estado y crear y apoyar el tipo de organizaciones que en los países con éxito garantizan la rendición de cuentas, como comisiones electorales o anticorrupción independientes, o para desarrollar la capacidad de las autoridades fiscales, las oficinas de auditoría gubernamentales o los bancos centrales independientes. Pero aquí está el problema. Estas organizaciones ya existen en todas partes, tienen amplios marcos jurídicos aprobados por los órganos legislativos que son defendidos mediante el debido proceso y, si es necesario, por los tribunales. Por lo tanto, todas ellas están controladas en gran medida por quienes ostentan el poder y sirven así al pacto de élite, lo que garantiza que haya pocos incentivos para hacer que estos organismos funcionen mejor. Gastar recursos para crear organizaciones o marcos jurídicos en los países de renta baja que imiten a los de los países prósperos difícilmente será productivo a menos que las élites estén claramente comprometidas con su éxito[518].

Entonces, ¿qué se podría hacer para impulsar estas instituciones estatales, y los acuerdos políticos y económicos subyacentes, por la senda del crecimiento y el desarrollo? La clave está en la economía. Aunque los acuerdos tienen que ver con la política, el pacto de élite subyacente requiere un acuerdo económico que sirva a los poderosos de la élite. Los ingredientes de una economía vibrante y en crecimiento se describieron en el capítulo 2: políticas macroeconómicas sensatas, inversión en infraestructuras, una orientación de mercado preferentemente hacia el sector exportador y un clima de inversión que atraiga a los inversores del sector privado, haciendo así que el crecimiento sea autosostenible. Las reformas para que las economías se parezcan más a esto no son una simple cuestión técnica. Su éxito dependerá de si encajan con el pacto de élite vigente.

Tomemos, por ejemplo, este consejo tan repetido durante mucho tiempo en el corazón de muchos programas del FMI: impulsar la privatización y la liberalización de la economía. Después de todo, basar las economías en el "capitalismo", según el cual "la industria y el comercio están controlados por propietarios privados con ánimo de lucro y no por el Estado"[519], ha

conducido a un crecimiento considerable a largo plazo en las economías occidentales y, en las últimas décadas, mucho más allá de ellas. La privatización y la liberalización, según el razonamiento, acercarán a un país a estos principios capitalistas. Esta definición del capitalismo tiene un supuesto implícito clave: existe una clara separación entre el sector privado, por un lado, y el Estado por otro.

Por el contrario, en el tipo de economías que nos interesan aquí, no solo la industria o el comercio, sino también el Estado, están controlados por propietarios privados con ánimo de lucro y sin los límites que acabamos de describir. Esta es una característica de los Estados hipopótamo y pez tigre descritos en la segunda parte de este libro. El resultado es un sector empresarial acogedor y conectado, apenas privado y separado del Estado y del sector público. Por lo tanto, la privatización a menudo solo reorganiza la forma en que se detenta el poder, con el resultado de que las empresas y las personas vinculadas a la élite en el poder adquieren activos públicos y la liberalización no suele materializarse. Quizá no sorprenda que Nigeria ofrezca algunas de las mejores historias, como en 2012, cuando el propio ministro encargado de la privatización de la distribución de electricidad participó en varias de las licitaciones[520].

Así pues, ¿qué medidas concretas deben adoptar los organismos de desarrollo para utilizar la ayuda con el fin de que el acuerdo económico se oriente más hacia el crecimiento y el desarrollo?

En primer lugar, identificar e invertir en asesores gubernamentales respetados e influyentes que puedan ayudar a dar forma al acuerdo económico. Muchos serán tecnócratas, pero tienen que estar imbuidos de un profundo conocimiento de la política de su propio país y principalmente comprometidos con la mejora de los resultados económicos, incluso si la política los frena[521]. Como se describe en la segunda parte, en China, Indonesia y la India estos asesores desempeñaron un papel importante en la búsqueda de formas con las que cambiar sus países hacia un acuerdo para el desarrollo; en Ghana, Uganda, Bangladés y Etiopía fueron los impulsores y ejecutores del cambio. Estos asesores suelen trabajar en la oficina del presidente o dirigir el ministerio de Finanzas o el Banco Central. Potenciarlos

dentro de su propio sistema estatal, en lugar de simplemente, como suele ocurrir, robarlos para que trabajen para agencias internacionales y otras agencias de desarrollo, es el enfoque adecuado. Así, a menudo, acaban siendo hábiles encargados de negociar con estas agencias externas, a la vez que sirven de puente con los dirigentes de su propio país y lo impulsan hacia políticas más orientadas al crecimiento y al desarrollo.

En segundo lugar, reforzar las capacidades de las unidades específicas de los ministerios que desempeñan estas tareas podría sentar las bases de un mejor pacto económico entre la élite. Un banco central competente, una agencia que gestione mejor los contratos de recursos naturales, una autoridad reguladora que siga la letra de la ley y una autoridad fiscal que establezca normas más estrictas para su personal pueden responder más adecuadamente cuando los líderes políticos y sus asesores clave son capaces de hacer avanzar, poco a poco, el pacto de élite. Para ello, a menudo, estos avances exigen trabajar a lo largo del proceso, avanzando gradualmente de forma selectiva[522]. Pueden surgir problemas si los avances se ven sofocados por intereses políticos o capturados por el clientelismo y la corrupción, pero, cuando se ejecuta bien, este enfoque puede ayudar a cambiar los rendimientos de los pactos de élite existentes y alternativos y reducir los riesgos de pasar a un acuerdo para el desarrollo más ambicioso. No cabe duda de que la ayuda ha contribuido a crear organizaciones estatales que apoyan la estabilidad macroeconómica a través de bancos centrales capaces, como en África Oriental y Bangladés.

En tercer lugar, en vez de centrarse en cómo se gobierna la economía, los financiadores del desarrollo deberían encarar los riesgos y beneficios de la economía trabajando directamente con las empresas. No se trata solo de trabajar con el sector privado. Muchas de las empresas más importantes están demasiado vinculadas al sistema de clientelismo como para ser útiles. Por otra parte, centrarse en empresas muy pequeñas es sin duda bueno para las personas implicadas, pero difícilmente cambiará el pacto de élite. Un mejor enfoque sería encontrar la forma de trabajar con empresas nacionales del sector privado que pudieran ser influyentes, así florecerían si la economía cambiara hacia un crecimiento autosostenible. La industria de la confección

en Bangladés y la fabricación ligera en Indonesia y Vietnam han prosperado gracias a las conexiones con el Gobierno desde el principio. Sin embargo, aceptaron el reto de competir a escala mundial en lugar de vivir persistentemente del proteccionismo y la contratación pública a cambio de pagos clientelistas.

Entonces, ¿qué se puede hacer para impulsar estas empresas del sector privado nacional? Más allá de las preferencias comerciales específicas o de un auténtico refuerzo de los poderes públicos, ¿quién puede mejorar el clima empresarial para estas empresas? ¿Hay que apoyar directamente a las empresas de este sector? Tal vez sí, pero el apoyo no debe cambiar los incentivos y dar lugar a la autocomplacencia de las propias empresas: puede haber lugar para cierta asistencia técnica o información sobre oportunidades de mercado, pero una ayuda generosa también puede debilitar su deseo de ser competitivas.

Merece la pena detenerse en un mecanismo adecuado para el apoyo de las agencias de ayuda. Las agencias externas podrían animar a los inversores a aportar capital internacional a las empresas nacionales, ya que la inversión extranjera directa suele ir de la mano de la experiencia y el acceso a mercados con beneficios para toda la economía[523]. Tales esfuerzos tienden a desarrollar las capacidades nacionales, aumentando así los beneficios y reduciendo los riesgos para futuras inversiones, que es exactamente lo que se necesita para crear incentivos que cambien los pactos de élite hacia la promoción de tales sectores[524]. Las leyes internacionales contra el soborno pueden ayudar a garantizar que las empresas nacionales realicen negocios con integridad también.

Para cualquier inversor, se trata de entrada de una propuesta muy arriesgada, por lo que es difícil convencerlos de que deben apostar por el sector privado nacional en estos países más difíciles. Las Instituciones Financieras de Desarrollo (IFD), tales como los vehículos de inversión del sector privado como la Corporación Financiera Internacional (CFI) del Grupo del Banco Mundial y el Grupo CDC del Reino Unido, desempeñan ese papel. Invierten en oportunidades del sector privado en todo el mundo en desarrollo, incluidos los tipos de países aquí mencionados. No cabe duda de que estas

instituciones podrían hacerlo mucho mejor si aumentaran su experiencia y sus inversiones en estos entornos con ajustes más difíciles[525]. Un conocimiento más profundo de cómo interactúan la política y la economía a nivel local debería ayudarles también a la hora de orientar las inversiones, no solo por la diligencia debida, sino como parte del impulso al cambio. Por ejemplo, aunque una inversión en un banco, en un inmueble comercial o en un centro comercial para la élite puede ofrecer buenos rendimientos a una IFD de este tipo, aunque esté situada en Abuja, Kinsasa o Lilongüe, no está claro que una inversión de este tipo vaya a cambiar ninguno de los incentivos para realizar inversiones de riesgo en empresas no vinculadas. Garantizar que los inversores se centren más en empresas e inversiones que puedan cambiar realmente los incentivos dentro de la élite y sus empresas vinculadas podría intensificar el papel de estas instituciones en el cambio en el desarrollo.

AYUDAS, RENDICIÓN DE CUENTAS Y ESTADO

Ayudar a orientar los riesgos y rendimientos de una economía hacia el crecimiento en lugar de hacia los beneficios de la clase política que la controla es un paso para un inversor en valor en el desarrollo. ¿Cómo puede utilizarse la ayuda para animar a los Estados que practican el clientelismo —incluso el robo y la corrupción a gran escala— a comprometerse de forma creíble a recaudar los ingresos fiscales de forma justa y gastar los recursos de forma más productiva en crecimiento y desarrollo?

El capítulo 12 señalaba la importancia de un sistema fiscal justo para el surgimiento de un Estado más fuerte y sano. Un argumento básico a favor de los impuestos es que si los ciudadanos y las empresas tienen que pagar impuestos, es más probable que obliguen al Estado a rendir cuentas sobre cómo se utilizan esos recursos[526]. Por ello, muchos programas de ayuda tratan de aumentar la recaudación fiscal. Aunque hay buenas razones para pensar que aumentar los impuestos contribuirá a crear un Estado responsable y digno de confianza en los países con un acuerdo para el desarrollo, con el tipo de pactos de élite considerados en este capítulo no es algo tan evidente. Los proyectos de investigación han sido capaces de identificar formas específicas

de aumentar la recaudación en países inestables como Pakistán y la RDC, pero una revisión del Banco Mundial de sus propios programas a gran escala llegó a la conclusión de que los beneficios exigen compromisos políticos serios para dirigirse a empresas vinculadas, personas con grandes patrimonios o redes clientelares del Estado[527]. Como resultado, se descubrió que muchos de los programas fiscales del Banco Mundial, y de otros, han tenido un impacto limitado. Además, no está claro que los ciudadanos vayan a rendir cuentas sobre la forma en que el Estado utiliza los recursos, o que esperen que empiece a hacerlo, sin más cambios[528]. En resumen, la idea de que la ampliación de la fiscalidad conduciría a una mayor rendición de cuentas no puede darse por sentada en este tipo de pactos de élite: no surgirá sin más un "contrato social fiscal".

¿Cómo puede utilizarse entonces la ayuda para fomentar un contrato social fiscal por el que el Estado grave y proporcione servicios y bienes públicos de forma responsable y eficaz? Cuando se trata de intervenciones a gran escala, sobre todo cuando se trata de ayuda exterior, no hay balas de plata como "la descentralización es la solución" o "todo el desarrollo debe estar dirigido por la comunidad"[529].

En primer lugar, hay que identificar, seleccionar y apoyar a las personas y unidades u organizaciones del Estado influyentes y comprometidas con el cambio. Pueden ser las principales autoridades fiscales, o encargarse de aspectos como la prestación de servicios. O pueden encargarse de auditar al Estado o tener un papel importante en la gestión presupuestaria, como los ministros de finanzas. Incluso pueden dirigir la lucha contra la corrupción. Pero esto es muy distinto a ponerse de acuerdo con un presidente para crear una comisión anticorrupción o reformar una autoridad fiscal, a menos que exista un compromiso real de cambio. Aun así, quienes se encuentran en los niveles adecuados deben estar dispuestos a actuar. Ayudar a desarrollar pequeños focos de excelencia dentro del Estado puede servir de ejemplo de lo que es factible y de inspiración para quienes, dentro del Estado, estén comprometidos con el cambio[530].

En segundo lugar, mejorar la calidad de las elecciones. Las elecciones son una vía obvia para la rendición de cuentas, ya que permiten cuestionar a

quienes ostentan el poder. A menudo, los que tienen un gran poder económico utilizan las elecciones como medio para ofrecer patrocinio o reafirmar las afiliaciones clientelistas de etnia, religión o región, como se destaca en la segunda parte que ocurre en Nigeria, Sudán del Sur y Kenia. Sin embargo, son una vía importante para la rendición de cuentas y la política basada en los resultados; esto parece ser cierto en Ghana y puede estar surgiendo en Kenia. Para las personas ajenas al país, utilizar la ayuda de este modo siempre será algo que requiera el permiso de quienes ostentan el poder, pero, si se permite, contribuir a que las elecciones sean libres y justas, por ejemplo proporcionando observadores, suele parecer sensato[531].

El acceso a una información imparcial pero de mejor calidad podría contribuir a que los votantes fueran más receptivos a las cuestiones que afectan a su bienestar. Por ejemplo, los debates en los ayuntamientos de Benín sobre las cuestiones que preocupan a los votantes redujeron los comportamientos clientelistas, como las promesas de puestos de trabajo y las ofertas de regalos por parte de los candidatos, y modificaron el comportamiento de voto, disminuyendo el apoyo a los candidatos que ejercían un control político sobre las comunidades. En Santo Tomé y Príncipe, la educación de los votantes redujo el impacto de los candidatos que ofrecían dinero en efectivo durante las elecciones[532]. Estos resultados sugieren que puede haber margen para que los políticos dispuestos, deseosos de una forma diferente de hacer política, sean recompensados en las urnas.

En tercer lugar, reforzar la sociedad civil para que exija responsabilidades a los gobiernos y se centre más en los resultados que en mantener el poder mediante el clientelismo y la corrupción. Por ejemplo, apoyando el activismo para cambiar las leyes o las políticas; realizando un detallado escrutinio público de las políticas o sus repercusiones; e imponiendo la transparencia de los presupuestos, su asignación y los resultados. Está surgiendo una rica base de pruebas sobre el activismo, pero apunta a un éxito desigual. Sin embargo, hay una conclusión que destaca: si no hay voluntad política entre los gobernantes para responder a los activistas, sus intervenciones no tienen mucho impacto[533].

GASTAR AYUDA EN LUGARES DIFÍCILES

Tratar de influir en los incentivos de los acuerdos económicos y políticos que subyacen al pacto de élite o en la responsabilidad del Estado no aborda directamente las enormes necesidades de los países rezagados. Es difícil ignorar estas necesidades, pero abordarlas en países donde los pactos de élite no están alineados con el desarrollo puede ser difícil. La buena noticia es que hay muchas formas de utilizar la ayuda que no son un despilfarro y que mejoran la vida de las personas, ya sea en sanidad, educación, saneamiento, capacitación o redes de seguridad —el menú de opciones de muchos programas de desarrollo—.

Un ejemplo son los programas de transferencias monetarias. Importantes investigaciones indican que tales transferencias mejoran el bienestar. Algunos beneficiarios invierten los fondos en un negocio, y muchos los gastan en el tipo de cosas que han soñado: más y mejores alimentos, un techo de hojalata para evitar goteras en época de lluvias o escolarizar a sus hijos. Y funciona: según las pruebas, los beneficiarios están mejor y más contentos con sus vidas[534]. Otros ejemplos son vacunar a los niños contra enfermedades prevenibles; aplicar una pedagogía adecuadamente estructurada para garantizar que los niños aprenden al nivel adecuado; o lanzar programas que proporcionan paquetes de bienes como ganado y otras ayudas[535]. De hecho, las ONG y las organizaciones benéficas locales saben desde hace tiempo que pueden gastar el dinero frugalmente con buenos resultados.

Aunque no cabe duda de que estos programas de prestación de servicios realizan buenas acciones, no son suficientes, sobre todo para una agencia de ayuda dispuesta a adoptar un enfoque de inversor en valor. Dado que la ayuda es un recurso escaso, debe gastarse buscando un alto rendimiento, impacto a escala y beneficios a largo plazo. Para gastar bien la ayuda en lugares difíciles, los responsables del gasto deberían tener en mente tres principios.

Cualquier programa financiado por la ayuda debe centrarse en primer lugar en mejorar la vida de las personas: que los niños aprendan o sean vacunados o que las familias tengan acceso al agua o a nuevas oportunidades

de empleo. Sin embargo, con demasiada frecuencia estos programas se diseñan de tal manera que nunca pueden ejecutarse o mantenerse a gran escala: son demasiado costosos, requieren mucha más capacidad de la que el país puede ofrecer o dependen totalmente de la ayuda exterior para su sostenibilidad. Así que el primer principio es hacer hincapié en la escala, es decir, en diseños y modelos de financiación que sean viables a escala local y susceptibles de ampliación.

Sin embargo, al igual que en cualquier organización a gran escala o en cualquier sector público, la ejecución a escala requiere de sistemas: un sistema sanitario o educativo que funcione y estructuras de rendición de cuentas que garanticen la ejecución. Sin ellos y sin entender cómo funcionan, los programas no pueden ejecutarse eficazmente, y mucho menos a gran escala. El trabajo previo es esencial dentro de los canales gubernamentales o, al menos, dentro de las estructuras integradas localmente, de forma que puedan ampliarse y mantenerse. De lo contrario, se desaprovecha la oportunidad de marcar la diferencia[536]. El reto en estos lugares difíciles es considerable: el Estado suele estar más involucrado en el clientelismo y el patrocinio que en ofrecer una vida mejor a sus ciudadanos. Por lo tanto, un segundo principio importante que hay que tener cuenta es un enfoque riguroso de la aplicación y la mejora de los sistemas subyacentes[537].

Por último, nunca hay que olvidar con qué tipo de Estado se está tratando y, sobre todo, no hay que dar a un gobierno una excusa para no tomarse en serio el desarrollo. Esta es la parte más difícil, la mayoría de los programas de ayuda parecen darse por vencidos y se limitan a gastar sus recursos lo mejor que pueden. Por cada Estado que no ha invertido en desarrollo en las últimas décadas, hay otros en los que sus responsables decidieron no seguir ese camino. Los malos resultados de los gobiernos y sus estructuras de prestación de servicios no se basan simplemente en la ignorancia que requiere una solución por un inteligente consultor de gestión de McKinsey o un investigador del MIT (o de Oxford). Los programas de ayuda no deben limitarse a poner tiritas. Deben, como ya se ha dicho, estar dispuestos a reflexionar sobre cómo lograr el cambio, colaborando estrechamente con quienes, dentro y fuera del Estado, se comprometen a impulsarlo,

contribuyendo así a cambiar los incentivos de los acuerdos económicos y políticos hacia el desarrollo.

* * *

Por sencillo que pueda parecer, es extremadamente difícil tener tanto éxito como Warren Buffett, como sabe cualquier inversor de capital del mundo. Las ventajas que se persiguen deben ir más allá de los resultados concretos en materia de desarrollo: se trata también de reforzar conscientemente los sistemas y estructuras que pueden generar el cambio.

Habrá fracasos. Pero los fracasos no deben ser excusa para la falacia del jugador: seguir apostando con la esperanza de que cambien las probabilidades. Esto lleva a conclusiones más incómodas, como la difícil decisión de no gastar aunque sea posible mejorar a corto plazo a las personas. Incluso Warren Buffett retira regularmente sus fondos y vende acciones cuando las probabilidades son demasiado bajas, incluso a largo plazo. A lo largo de los muchos años que llevo siguiendo el gasto en desarrollo en muchos países, me he preguntado si el Reino Unido u otros países no deberían sencillamente cerrar el negocio en algunos países cuando la rentabilidad del gasto parece tan baja. Esta idea se me ha pasado a menudo por la cabeza cuando me he ocupado de Malaui, Sudán del Sur, Sierra Leona, Nigeria o la República Democrática del Congo, países analizados en la segunda parte. No se debe a un escándalo de corrupción o a una acción cuestionable de un primer ministro o presidente. Retirar la ayuda por estos motivos sería un acto reflejo, más útil para los periódicos o las declaraciones parlamentarias de los países donantes. En lugar de eso, pensé que la ayuda se había vuelto contraproducente y estaba afianzando aún más la falta de movimiento hacia una agenda de desarrollo a largo plazo, incluso si todavía había mucha necesidad y sufrimiento y mucho bien que probablemente podría hacerse. Es una cuestión que debe plantearse con regularidad, aunque por ahora considero que gastar ayuda en estos lugares sigue mereciendo la pena.

LA PARTE INEVITABLE: LA AYUDA A LAS CRISIS HUMANITARIAS

Uno nunca se acostumbra al sufrimiento. Recuerdo a una mujer que conocí en 2015 en el sur de Etiopía. Llevaba un bebé a la espalda y estaba agotada de preocuparse de si la sequía mataría a todos sus animales en los próximos meses. Ese mismo año, conocí a un joven agricultor sirio que me dijo que había tenido que dejarlo todo para cruzar a Jordania y proteger a su familia, pero ahora estaba sentado, aburrido, desolado, frente a una de las miles de tiendas blancas montadas en línea recta en el campo de refugiados de Zaatari, cerca de Mafraq, en Jordania. Y luego estaba la frágil anciana de Ganyiel, en Sudán del Sur, que me contaba en 2016 cómo su familia había tenido que caminar kilómetros a través de la línea del frente unas semanas antes, tras haber hecho cola pacientemente, sin protegerse del sol abrasador, para que algunos trabajadores humanitarios comprobaran su identidad y así poder conseguir algo de dinero para comprar comida, ahora eran desplazados internos.

Es una obviedad que hay que ayudar a estas personas tan necesitadas. Las crisis humanitarias suelen producirse en situaciones de desorden: conflictos, desplazamientos, y cuando las autoridades estatales no pueden o no quieren hacer frente a la situación. Las organizaciones externas, a menudo vinculadas a las Naciones Unidas, tienen que intervenir, sobre todo para proteger a los más vulnerables. Sin embargo, las estructuras y sistemas que prestan este apoyo en la actualidad distan mucho de ser perfectas. A diferencia de lo que espero de un inversor en valor en desarrollo, los proveedores de ayuda humanitaria deberían trabajar para lograr un mayor impacto, adoptando una perspectiva a largo plazo y esforzándose por conseguir un conocimiento más profundo del contexto económico y político local. Mientras tanto, el objetivo primordial es persuadir a las élites locales para que abracen el desarrollo.

Abogar por una perspectiva a largo plazo para hacer frente a las crisis humanitarias puede parecer ilógico. En efecto, se trata de emergencias: la gente necesita ayuda rápidamente. Sin embargo, tanto si se trata de una catástrofe natural —una inundación o un terremoto—, como de un desplazamiento tras un conflicto, lo que se hace con la ayuda mucho antes, en

preparación de dicha catástrofe, es lo que determina la calidad de la respuesta a la crisis. Más adelante, este enfoque se aplica a catástrofes naturales como la sequía o las inundaciones, que se están intensificando debido al cambio climático. Sin embargo, primero me ocuparé de las crisis relacionadas con los conflictos y los desplazamientos.

RESPUESTAS A LARGO PLAZO PARA CRISIS A LARGO PLAZO

Una crisis humanitaria suele durar 9,3 años[538]. La inmensa mayoría de las personas que reciben ayuda de las organizaciones humanitarias se encuentran en crisis prolongadas vinculadas a conflictos. Y prácticamente todos los conflictos acaban desembocando en una crisis humanitaria prolongada. Por ejemplo, en los últimos cinco años Siria y Yemen han ocupado los dos primeros puestos en las estadísticas de necesidades de financiación humanitaria, representando en 2020 aproximadamente la mitad de todas las necesidades[539]. Los diez primeros países apenas cambian de un año a otro: la RDC, Sudán, Sudán del Sur, Afganistán y Somalia ocupan siempre los primeros puestos de la lista, todos ellos con conflictos en el origen de sus crisis. Las crisis a largo plazo necesitan soluciones a más largo plazo: apoyar a las poblaciones vulnerables y ayudarlas a recuperar el control de sus vidas.

Sin embargo, en la práctica, cada crisis parece tratarse como un problema a corto plazo. Las respuestas suelen financiarse y aplicarse en estos escenarios prolongados durante un año como máximo. El objetivo suele ser proporcionar socorro inmediato (una tirita), financiado mediante llamamientos a los países donantes, normalmente Estados Unidos, la UE, el Reino Unido y Alemania. La ayuda adopta forma de transferencias de efectivo o alimentos, u ofertas de alojamiento y atención sanitaria, aunque se hace poco para que la gente tome las riendas de su futuro.

Sin duda, las finanzas explican las respuestas a corto plazo, ya que son insuficientes para los planes a más largo plazo. Las Naciones Unidas estimaron que en 2021 solo se dispondría de la mitad del dinero necesario para las respuestas humanitarias. Mientras tanto, llevar a cabo labores de

ayuda en estos contextos es extremadamente difícil, ya que los propios Estados suelen ser incapaces de ayudar a los necesitados o no están dispuestos a hacerlo. Las partes beligerantes son hostiles con los forasteros, consideran que se inmiscuyen en los conflictos. Mientras tanto, las poblaciones desplazadas se enfrentan a la hostilidad de las comunidades locales, entre las que estos extranjeros acaban viviendo. Sin embargo, incluso en las crisis de larga duración se dedica poco esfuerzo a crear estructuras locales para gestionar estas crisis de forma más sostenible. En su lugar, se construyen grandes y costosas estructuras paralelas, que a menudo luchan por funcionar bien en el contexto político y económico local. El resultado es que estas respuestas no solo son menos eficaces, sino también costosas, en formas que podrían evitarse con enfoques más estratégicos y a largo plazo desde el principio.

¿Cómo hacerlo mejor? Solo la naturaleza de estas crisis exige la llamada de las grandes organizaciones de las Naciones Unidas, como la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA), así como las organizaciones humanitarias externas deben seguir desempeñando su papel de preservadoras de las organizaciones humanitarias, pero deben tener en cuenta lo siguiente[540]. En primer lugar, debido a los elevados costes de la ayuda y a los déficits de financiación, no deben esconderse detrás de estos principios, sino prestar más atención a lo bien que están apoyando a los más vulnerables, incluso con recursos limitados[541]. En segundo lugar, desde el primer día de una crisis se debe considerar cómo podría evolucionar a largo plazo. No tiene sentido pensar que este tipo de crisis desaparecerán de la noche a la mañana y que el único papel de las organizaciones de ayuda es proteger a las personas a corto plazo para que después puedan volver a su vida normal. En tercer lugar, también desde el principio deben reconocer que las soluciones deben funcionar dentro del contexto político y económico local, lo que requerirá identificar los sectores del gobierno nacional o local capaces de trabajar con ellos, incluso en algunos de los lugares peor gestionados, así como las organizaciones locales relacionadas con los necesitados. Puede que estos grupos no estén a la altura de la caballería de la maquinaria de respuesta mundial, pero al

menos el resultado será un enfoque más sostenible y asequible a largo plazo para una crisis y, francamente, una ayuda cuando la maquinaria de la ONU se dedique a la siguiente crisis.

Cuando funciona bien, las organizaciones de desarrollo más estándar, como el Banco Mundial, colaboran con los sistemas locales y nacionales, mientras que la creación de organizaciones locales es una función muy útil para las ONG humanitarias o de desarrollo internacionales.

Mientras tanto, algunos gobiernos han encontrado formas de acoger de forma sostenible a un gran número de refugiados dentro de la realidad política y económica local, trabajando con organizaciones locales. En Uganda, el país africano que acoge al mayor número de refugiados, hace tiempo que se les permite ser más autosuficientes, concediéndoles derechos al trabajo y acceso a la tierra de forma que encajen en la imperfecta política de clientelismo local, pero con resultados ampliamente beneficiosos para los implicados[542]. En Jordania, como parte de un acuerdo de apoyo a su economía, se dio a los refugiados sirios acceso a permisos de trabajo en el contexto del Pacto por Jordania[543]. En Líbano, al hacer frente a los refugiados sirios[544], se dedicó mucho trabajo a mantener los servicios municipales, como la recogida de basuras, lo que benefició tanto a los refugiados como a las comunidades locales que estaban sometidas a la presión de ese gran número personas.

LA AYUDA COMO ANDAMIAJE DE LAS RESPUESTAS A LAS CATÁSTROFES NATURALES

Los problemas del modelo operativo humanitario en las respuestas a catástrofes naturales como sequías o inundaciones son aún más sorprendentes. El margen de maniobra de la ayuda exterior en situaciones de conflicto es, por supuesto, limitado, y la construcción de soluciones a largo plazo puede no ser posible. Es más, esta defensa apenas es posible cuando se trata de hacer frente a la sequía en Etiopía, Malaui o el sur de África, o a las inundaciones en Mozambique.

En esta era digital de transmisión instantánea de datos, satélites, modelos

climáticos y sofisticados instrumentos financieros, resulta sorprendente que el modelo subyacente para hacer frente a las catástrofes naturales sea tan anticuado. Sucede lo siguiente: se produce una catástrofe, los medios de comunicación la cubren intensamente, se solicita ayuda, se moviliza la acción humanitaria y se hace un llamamiento para pagarlo. Lo que sucede no es fundamentalmente diferente de lo que ocurre en las economías más ricas, y la explicación para ello es en gran medida política. Los datos de la India, México y Estados Unidos indican que invertir en prevención y preparación tiene escaso rédito electoral en comparación con los políticos que declaran una catástrofe y luego marchan hacia el micrófono para pregonar su liderazgo en la respuesta que dan a esa catástrofe. La ayuda como respuesta a los países en desarrollo durante este tipo de crisis desempeña un papel similar, y cuenta con un amplio apoyo de los votantes[545]. La forma en que se financia este modelo de respuesta es más bien medieval, como si los cepillos de la limosna fueran la mejor forma de financiar las respuestas públicas. El resultado es que esta ayuda tiende a llegar tarde, es menos eficaz, probablemente más cara y tiene un impacto positivo limitado a largo plazo.

En 2015, vi esto en acción en Etiopía durante la extensa sequía (capítulo 10). Esta Etiopía, sin embargo, era muy diferente de la Etiopía que hizo frente a las crisis anteriores. Tenía el mayor programa de seguridad de África, que abarcaba hasta 8 millones de las personas más pobres y vulnerables, y había sido aplaudido por su eficacia. La organización y la estructura del programa no son en absoluto perfectas, pero han avanzado mucho. Aun así, el sistema humanitario hizo lo que suele hacer: realizó una evaluación, hizo un llamamiento a la financiación y se dispuso a intervenir con su vasta logística. Al principio mostró poco interés por la red de seguridad existente y, en su lugar, estableció sistemas paralelos dirigidos a menudo a las mismas comunidades[546]. Se perdió un tiempo valioso, aunque al final las agencias externas y el Gobierno trabajaron bien juntos.

Utilizar la ayuda para apoyar a la población civil de los países en desarrollo durante las calamidades, ya sea en la RDC, Malaui o Etiopía, es hacer lo correcto. Además, debido al cambio climático, provocado en gran medida por las economías más ricas, sabemos que el número y la intensidad

de fenómenos extremos como tormentas, inundaciones y sequías aumentarán en un futuro próximo. Mientras tanto, como ha puesto de manifiesto la covid-19, con la globalización las epidemias localizadas pueden convertirse en pandemias globales. El progreso en la calidad de respuesta, sin embargo, puede medirse por la medida en que el mundo no tiene que depender del sistema humanitario internacional para responder, confiando en cambio en las respuestas locales y nacionales para hacer el trabajo.

En países con un compromiso compartido con el desarrollo, como Etiopía durante su sequía, la respuesta obvia para dar respuestas más eficaces a las catástrofes es un esfuerzo conjunto del sistema humanitario y el Gobierno, colaborando en la medida de lo posible. Esta colaboración también puede ser una buena forma de trabajar en los lugares más difíciles, incluso si el pacto de élite no está del todo alineado con el desarrollo. Las élites, por lo demás ocupadas únicamente en proteger sus propios intereses, tienden a conmoverse cuando se producen catástrofes naturales, y quieren que se les vea respondiendo bien en una crisis.

Por el momento, muchos gobiernos no tienden a gestionar lo suficientemente bien estas catástrofes. Entonces, ¿qué tenemos que hacer para evitar las trampas del modelo actual? Habría que hacer las inversiones adecuadas de antemano y, de nuevo, resulta útil el enfoque de un inversor en valor. Un gobierno necesita un sistema que funcione bien y que sea resistente en caso de crisis, es decir, que el sistema de atención sanitaria primaria y el sistema de protección social puedan ampliarse cuando sea necesario. Lo más importante es que el sistema no absuelva a los que tienen el poder de actuar. En todo caso, un sistema de este tipo debería obligarles a actuar en consonancia con el progreso del desarrollo. Y por último, como siempre, hay que elegir cuidadosamente quién tendrá que actuar y cómo[547].

El valor de estos sistemas se redescubrió en todo el mundo durante la pandemia de la covid-19. Por ejemplo, en lo que respecta a las transferencias de efectivo parece que 215 países contaban con sistemas, entre ellos un gran número de países de ingresos bajos y medios, aunque su cobertura seguía estando limitada a los inscritos en estos sistemas y, por tanto, la mayoría de las personas quedaban excluidas de estas ayudas. Los países de renta baja

solo desembolsaron 6 dólares per cápita[548]. En resumen, estos sistemas eran valiosos, pero no estaban preparados para ampliarse durante una crisis. No obstante, se trata del tipo de inversión necesaria para construir un vehículo que permita llegar a las personas en busca de ayuda durante las crisis. En una crisis o, de forma más general, para aliviar algunos de los peores sufrimientos, son sistemas sencillos como este los que darían lugar a respuestas mucho más eficaces, limitando así la necesidad de recurrir a personas de fuera.

LA AYUDA PUEDE MEJORAR

Como se señala recurrentemente en este libro, muchos países no se desarrollan porque la élite que controla el Estado no está suficientemente comprometida con el progreso. En su lugar, utilizan el Estado para perseguir sus propios intereses o beneficios y los de sus partidarios. Los tres últimos capítulos han estudiado el papel de la ayuda en estas situaciones. Si no hay un socio comprometido con el éxito —"con el que bailar tango"—, se desmoronan todas las narrativas simples sobre cómo gastar la ayuda. De hecho, hoy en día, quienes prestan ayuda exterior tienen dificultades para influir en el crecimiento y el desarrollo. A veces, resulta casi imposible gastar bien en muchos lugares, y este ha sido el tema de los debates que he mantenido a lo largo de los años en los pasillos del DFID, en los bares nocturnos de Lilongüe o Freetown con colegas del Banco Mundial o, de hecho, como se relata en el capítulo 7, con el consejero económico chino desesperado por el gasto en Kinsasa.

Mi conclusión: la ayuda exterior puede invertirse mejor en países con un auténtico acuerdo para el desarrollo, o en los que está surgiendo un pacto de élite. Allí, sin pretender la perfección, la ayuda puede realmente marcar la diferencia. Esta es la parte fácil. También debería invertirse en iniciativas globales y bienes públicos como el acceso al comercio, la transparencia de los mercados financieros o la investigación destinada a generar conocimientos relevantes para los países en desarrollo. Esta es la parte obvia. Evidentemente, se trata de buenas inversiones para los financiadores de la

ayuda que se comportan como inversores en valor. El éxito no está garantizado, pero hay ventajas claras, sobre todo a largo plazo, y afortunadamente, los financiadores no tienen que preocuparse demasiado por las desventajas porque no necesitan invertir directamente en países dudosos o desordenados.

Sin embargo, no creo que haya que detenerse ahí. Los contribuyentes de muchos países, algunos filántropos y quienes hacen donaciones a organizaciones benéficas quieren ayudar a las personas que pasan penurias y proteger a quienes sufren. Pero también quieren que quienes reciben ese dinero lo utilicen bien, lo cual es posible.

En cuanto a los que exageran la idea de que grandes volúmenes de ayuda bastan para provocar un cambio real, la humildad es esencial. No creo que la ayuda exterior se utilice mejor para superar los fallos de las élites que para proporcionar ayuda, sanidad u otros servicios a unos pocos afortunados dada la magnitud de las privaciones. Allí donde se han logrado verdaderos avances en crecimiento y desarrollo la ayuda siempre ha sido solo una pequeña parte de la historia. El cambio tendrá que venir de dentro de estos Estados rezagados, de las élites que tienen el poder y la influencia para cambiar la dirección de sus países. En el mejor de los casos, cuando la ayuda se utiliza deliberadamente, como ya se ha argumentado en este capítulo, puede desempeñar un importante apoyo.

Al final, cada vez más países y quienes tienen poder en ellos tendrán que estar dispuestos a apostar por el desarrollo. Encontrar formas de mejorar las probabilidades de tales apuestas es el verdadero premio de la ayuda bien empleada. En cualquier caso, lo último que debería ocurrir es que la ayuda, por la forma en que se utiliza, empeore estas probabilidades, incrustando pactos de élite poco favorables al progreso. Algunos dirán que utilizar la ayuda de este modo es apostar, pero esa es precisamente la cuestión: sin apostar por ella, los países no podrán disfrutar del desarrollo que muchos necesitan con tanta urgencia.

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, D. y Robinson, J. A. (2013): "Economics versus Politics: Pitfalls of Policy Advice", *Journal of Economic Perspectives*, 27(2), pp. 173-192.

Andrews, M.; Pritchett, L. y Woolcock, M. (2017): *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford, Oxford University Press.

Banco Mundial (2015): *Tax Revenue Mobilization: Lessons from World Bank Group Support for Tax Reform (English)*, IEG Learning Product, Washington D. C., Banco Mundial.

— (2025): *World Development Indicators*, Banco Mundial, https://lc.cx/8NQJm-.

Bandiera, O.; Burgess, R.; Das, N.; Gulesci, S.; Rasul, I. y Sulaiman, M. (2017): "Labor Markets and Poverty in Village Economies", *Quarterly Journal of Economics*, 132(2), pp. 811-870.

Banerjee, A.; Banerji, R.; Berry, J.; Duflo, E.; Kannan, H.; Mukerji, S.; Shotland, M. y Walton, M. (2017): "From Proof of Concept to Scalable Policies: Challenges and Solutions, with an Application", *Journal of Economic Perspectives*, 31(4), pp. 73-102.

Banerjee, A.; Duflo, E.; Goldberg, N.; Karlan, D.; Osei, R.; Parienté, W.; Shapiro, J.; Thuysbaert, B. y Udry, C. (2015): "A Multifaceted Program Causes Lasting Progress for the Very Poor: Evidence from Six Countries", *Science*, 348(6236).

Banerjee, A.; Duflo, E.; Imbert, C.; Mathew, S. y Pande, R. (2020): "E-governance, Accountability, and Leakage in Public Programs: Experimental Evidence from a Financial Management Reform in India", *American Economic Journal: Applied Economics*, 12(4), pp. 39-72.

Bastagli, F.; Hagen-Zanker, J.; Harman, L.; Barca, V.; Sturge, G. y Schmidt, T. (2019): "The Impact of Cash Transfers: A Review of the Evidence from Low- and Middle-Income Countries", *Journal of Social Policy*, 48(3), pp. 569-594.

Bergeron, A.; Tourek, G. y Weigel, J. (2021): "The State Capacity Ceiling on Tax Rates: Evidence from Randomized Tax Abatements in the DRC", Cambridge, Harvard University.

Besley, T. y Persson, T. (2009): "The Origins of State Capacity: Property Rights, Taxation, and Politics"', *American Economic Review*, 99(4), pp. 1218-1244.

Betts, A. (2021): "Refugees and Patronage: A Political History of Uganda's 'Progressive' Refugee Policies", *African Affairs*, 120(479), pp. 243-276.

Betts, A.; Chaara, I.; Omata, N. y Sterck, O. (2019): *Uganda's Self-reliance Model: Does It Work?*, Refugee Studies Centre, University of Oxford.

Clarke, D. J. y Dercon, S. (2016): *Dull Disasters? How Planning Ahead Will Make a Difference*, Oxford, Oxford University Press.

Collier, P.; Kriticos, S.; Logan, S. y Sacchetto, C. (2021): *Strengthening Development Finance in Fragile Contexts*, Londres, International Growth Centre.

Deaton, A. (2013): *The Great Escape: Health, Wealth, and the Origins of Inequality*, Nueva Jersey, Princeton University Press. Edición en castellano (2015): *El gran escape: Salud, riqueza y los orígenes de la desigualdad*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.

De Ree, J.; Muralidharan, K.; Pradhan, M. y Rogers, H. (2018): "Double for Nothing? Experimental Evidence on an Unconditional Teacher Salary Increase in Indonesia", *Quarterly Journal of Economics*, 133(2), pp. 993-1039.

Estrin, S. y Pelletier, A. (2018): "Privatization in Developing Countries: What Are the Lessons of Recent Experience?", *World Bank Research Observer*, 33(1), pp. 65-102.

Evans, W. W.; Evans, P. J.; Grant, A.; Pujari, A.; Maschhaupt, G.; McGillen, B.; Mtegha-Gelders, Rudge, A. y Roy, S. (2020): *Best Buys: Governance*, Londres, UK Department for International

Development.

Gentilini, U.; Almenfi, M.; Orton, I. y Dale, P. (2020): *Social Protection and Jobs Responses to covid-19*, Washington D. C., Banco Mundial.

Greenwood, B. (2014): "The Contribution of Vaccination to Global Health: Past, Present and Future", *Philosophical Transactions of the Royal Society B: Biological Sciences*, 369(1645), 20130433.

Haushofer, J. y Shapiro, J. (2016): "The Short-Term Impact of Unconditional Cash Transfers to the Poor: Experimental Evidence from Kenya", *Quarterly Journal of Economics*, 131(4), pp. 1973-2042.

Javorcik, B. S. (2004): "Does Foreign Direct Investment Increase the Productivity of Domestic Firms? In Search of Spillovers through Backward Linkages", *American Economic Review*, 94(3), 605-627.

Javorcik, B.; lo Turco, A. y Maggioni, D. (2018): "New and Improved: Does FDI Boost Production Complexity in Host Countries?", *Economic Journal*, 128(614), pp. 2507-2537.

Khan, A. Q.; Khwaja, A. I. y Olken, B. A. (2016): "Tax Farming Redux: Experimental Evidence on Performance Pay for Tax Collectors", *Quarterly Journal of Economics*, 131(1), pp. 219-271.

Kuteesa, F.; Tumusiime-Mutebile, E.; Whitworth, A. y Williamson, T. (eds.) (2010): *Uganda's Economic Reforms: Insider Accounts*, Oxford, Oxford University Press.

Lenner, K. y Turner, L. (2018): "Learning from the Jordan Compact", *Forced Migration Review*, 57, pp. 48-51.

Mansuri, G. y Rao, V. (2012): "Localizing Development: Does Participation Work?", *Policy Research Report*, Washington D. C., Banco Mundial.

McCulloch, N. y Piron, L. H. (2019): "Thinking and Working Politically: Learning from Practice. Overview to Special Issue", *Development Policy Review*, 37, pp. 1-15.

Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) (2012): *OCHA on Message: Humanitarian Principles*, Nueva York, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.

— (2021): *Global Humanitarian Overview*, Nueva York, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) (2018): *Private Philanthropy for Development: The Development Dimension*, París, OECD Publishing.

— (2020): *Multilateral Development Finance 2020*, París, OECD Publishing.

Ogunleye, E. K. (2017): "The Political Economy of the Nigerian Power Sector Reform", en C. Arndt, M. Miller, F. Tarp, O. Zinaman y D. Arent (eds.), *The Political Economy of Clean EnergyTransitions*, Oxford, Oxford University Press.

Prichard, W. (2015): *Taxation, Responsiveness and Accountability in Sub-Saharan Africa: The Dynamics of Tax Bargaining*, Cambridge, Cambridge University Press.

Pritchett, L., Woolcock, M. y Andrews, M. (2013): "Looking like a State: Techniques of Persistent Failure in State Capability for Implementation", *Journal of Development Studies*, 49(1), pp. 1-18.

Remmer, K. L. (2004): "Does Foreign Aid Promote the Expansion of Government?", *American Journal of Political Science*, 48(1), pp. 77-92.

Roy, P.; Iwuamadi, K. y Ibrahim, J. (2020): *Breaking the Cycle of Corruption in Nigeria's Electricity Sector: A Political Settlements Analysis*, ACE Working Paper, 20, Londres, SOAS.

Vicente, P. y Wantchekon, L. (2009): "Clientelism and Vote Buying: Lessons from Field Experiments in African Elections", *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), pp. 292-305.

NOTAS

1 . Los datos proceden de Our World in Data. Esta medida se basa en los cálculos de pobreza del Banco Mundial utilizando un umbral de pobreza de 1,90 dólares en dólares internacionales de 2011, es decir, es comparable entre países una vez corregidas las diferencias de poder adquisitivo (Hasell *et al.*, 2022).

2 . N. del T. El paso de ganso, paso de la oca o paso regular ("Goose-Step" en inglés) es un paso especial de marcha que se realiza en desfiles militares formales y otras ceremonias. Mientras marchan en formación de desfile, las tropas balancean sus piernas al unísono sobre el suelo mientras mantienen cada pierna rígidamente recta, en un ángulo de 45 a 90 grados. En este texto se usa en sentido figurado para referirse al avance con buen ritmo de algunas de las economías nacionales explicadas.

3 . Véase Fukuyama (1992).

4 . Los datos proceden de Our World in Data, a partir de la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial. Todas estas estimaciones se han convertido a dólares internacionales de 2011 para que el poder adquisitivo pueda compararse directamente entre países y a lo largo del tiempo (Roser *et al.*, 2023).

5 . Los datos proceden de Our World in Data. La pobreza se evalúa en relación con el valor de referencia de 1,90 dólares al día por persona en dólares internacionales de 2011, utilizado por el Banco Mundial. La clave aquí no es que este sea el punto de referencia de pobreza correcto, sino que se utiliza el mismo punto de referencia para evaluar el progreso en todos los países (teniendo en cuenta la inflación), lo que lo hace adecuado para comparaciones de países en cualquier momento del tiempo (Hasell *et al.*, 2022).

6 . Según los datos del Reloj Mundial de la Pobreza, que se basa en extrapolaciones de datos del Banco Mundial. Las últimas cifras de la India no son actuales, sino que se basan en datos de encuestas de 2011, lo que hace que sean más difíciles de evaluar.

7 . "Building back better (Reconstruir mejor)" fue un lema utilizado con frecuencia por líderes políticos del Reino Unido, Estados Unidos, Singapur y otros países, así como por la Organización Mundial de la Salud y otras instituciones, para describir sus esfuerzos de recuperación tras la covid-19. Su primer uso oficial fue en documentos oficiales de Naciones Unidas, vinculado al Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres, que fue aprobado por la Asamblea General de la ONU en 2015.

Aunque en un principio la frase estuvo estrechamente vinculada a los países en desarrollo, la covid-19 aumentó su uso en todo el mundo.

8 . La afirmación original se publicó en el *London Evening Standard*.

9 . Puede encontrarse un análisis más preciso en Banco Mundial (2015, cap. 3).

10 . Véase Servicio Digital del Gobierno del Reino Unido (2015) https://www.gov.uk/government/publications/civil-service-code/the-civil-service-code

11 . Me gusta pensar que logré este objetivo porque demostró ser una secretaria de Estado de larga trayectoria, entusiasta y trabajadora, con un gran interés por el desarrollo económico y la movilidad social, en particular la de las mujeres y las niñas.

12 . Los libros revisados fueron los que en su momento constituían los principales títulos por los que eran conocidos estos populares escritores sobre temas de desarrollo. Algunos han escrito libros desde entonces, aunque no han revisado en ningún sentido fundamental sus puntos de vista sobre el desarrollo y cómo se produce, que es el tema principal de la discusión en este capítulo.

13 . En 2022 habían sido galardonados con el Premio Nobel Abhijit Banerjee, Angus Deaton, Esther Duflo, Amartya Sen, y Joseph Stiglitz. En 2025, dos economistas más de esta lista han recibido el prestigioso galardón: Jim Robinson y Daron Acemoglu.

14 . Véase Banerjee y Newman (1994) o Stiglitz (1989).

15 . Para una exposición completa, véase Banerjee y Duflo (2011).

16 . Romer (1986). Recibió el Premio Nobel por esta investigación.

17 . Krugman (1991); Krugman y Venables (1995). Krugman también recibió el Premio Nobel.

18 . Un ejemplo bien conocido es el de Acemoglu, Johnson y Robinson (2005).

19 . Para una revisión crítica de las contribuciones empíricas a esta literatura, véase Durlauf (2009).

20 . Por ejemplo, algunos investigadores como Barro y Lee (2015) han defendido que la educación es el factor clave, mientras que para otros la salud es un importante factor independiente (Bloom, Canning y Fink 2014). Otros han cuestionado ambas (Acemoglu y Johnson 2007, 2014) y han defendido el papel predominante de las explicaciones institucionales (Acemoglu, Johnson y Robinson 2005).

21 . N. del T.: La expresión inglesa “silver bullet” es una metáfora de una solución simple, aparentemente mágica, para un problema difícil. Como es una expresión recurrente en el libro se ha optado por mantener en el texto su traducción literal.

22 . Véase Banerjee y Duflo (2011: 272).

23 . Y ello a pesar de que el Reino Unido, dirigido por un gobierno conservador de centro-derecha,

acababa de acordar destinar el 0,7% de su renta nacional bruta a ayuda al desarrollo, siendo el primer país del G7 en hacerlo.

24 . Utilizó la expresión "hilo de oro" en 2005, antes de su elección como primer ministro. Su versión posterior, más articulada, puede encontrarse aquí: https://www.gov.uk/government/speeches/david-camerons-speech-to-un.

25 . Véase De Soto (2000).

26 . Véase Besley y Ghatak (2010); Besley, Burchardi y Ghatak (2012); Field (2005); Payne *et al*. (2015).

27 . El crecimiento de la RDC, del 2,4% anual per cápita entre 2004 y 2019, fue en realidad bastante bueno teniendo en cuenta sus resultados anteriores: se había contraído a un ritmo del 6% anual entre 1990 y 2004 (Banco Mundial, base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial). El PIB per cápita se expresa a precios constantes de 2010.

28 . Véase Banco Mundial (2008).

29 . La lista también incluye a Brasil, Malta y Omán. El crecimiento de Brasil se produjo en gran medida en las décadas de 1950 y 1960 y se interrumpió drásticamente en la década de 1980. Sus dos décadas de estancamiento fueron seguidas de un nuevo repunte del crecimiento en la década anterior a la crisis financiera de 2007-2008, para enfrentarse desde entonces a fuertes descensos del PIB per cápita. Malta y Omán tienen historias idiosincrásicas. Sin embargo, Omán parece haber gestionado su riqueza petrolera para estimular el crecimiento durante varias décadas desde los años sesenta, pero también se ha enfrentado a un estancamiento en las dos últimas décadas.

30 . "Despegue" se refiere a una aceleración del crecimiento cuando el PIB per cápita es bajo. "Alcanzar" se refiere a una situación en la que los niveles de crecimiento económico de un país más pobre son superiores a los de un país más rico. Por ejemplo, en general se considera que China despegó en los años ochenta y desde entonces ha empezado a alcanzar a los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un proceso aún en curso.

31 . Véase Birdsall, Ross, y Sabot (1995); Stiglitz y Yusuf (2001); Rodrik (1994); Chang (2003).

32 . Véase Perkins (2013).

33 . Este término se utiliza habitualmente en trabajos en los que me he inspirado, como los de Burton y Higley (1987); Di John y Putzel (2009) y North, Weingast y Wallis (2009).

34 . En el capítulo 3 analizo con más detalle cómo juzgar empíricamente el progreso y el éxito. Por ahora, el éxito en el desarrollo se define como crecimiento y progreso económico, pero también incluye una mejora rápida de la posición de los más pobres, en términos de sus ingresos, oportunidades y bienestar.

35 . Esto significa que no hay necesidad de un "Estado desarrollista", tal y como se describe en la

literatura actual sobre investigación y política, es decir, un Estado caracterizado por un compromiso fundamental con el desarrollo económico, pero en el que también hay una fuerte intervención estatal, así como una amplia regulación y planificación. Aunque este tipo de Estado puede haber estado presente en Asia Oriental y, posteriormente, en el Sudeste Asiático, sigue habiendo diferencias considerables entre Japón, Corea y, más tarde, China en cuanto al grado de implicación del Estado. Además, los éxitos incipientes posteriores que se mencionan en este libro no utilizaban necesariamente este tipo de amplia implicación gubernamental, pero sí conseguían no morder más de lo que podían masticar. Para los debates originales sobre el papel de los Estados desarrollistas, véanse Johnson (1982), Amsden (1989, 2001), y Evans (1995).

36 . Como argumentaré en el capítulo 10, esto no significa que Etiopía sea un éxito en el sentido de lo que lograron los países del este asiático. Sin embargo, lo que se observó durante un período bastante prolongado tenía las características de un acuerdo de desarrollo emergente, a diferencia de lo que ocurrió en la RDC.

37 . Sin embargo, en 2020, este acuerdo de desarrollo se vino abajo tras años de tensiones políticas en el seno de la cúpula, seguidas de conflictos, tal y como se expone en el capítulo 10.

38 . Esta noción se desarrolla en un influyente libro de 2009, *Violence and Social Orders*, de Douglas North, Barry Weingast y John Wallis. En él formulan un gran marco para entender la política y la economía del Estado, ahora y en la historia, y parte del debate de este capítulo se basa en su trabajo. Cuando se aplica a contextos de desarrollo, el debate aquí expuesto también se inspira en otros, como Acemoglu y Robinson (2012); Besley y Persson (2011); Di John y Putzel (2009); Pritchett, Sen y Werker (2017) y Khan (2018), así como en el trabajo académico que subyace a estas contribuciones.

39 . Véase North, Weingast y Wallis (2009).

40 . Véase Olson (2000).

41 . North, Weingast y Wallis (2009) lo denominan “orden de acceso limitado”. Acemoglu y Robinson (2012) y muchos otros autores que simpatizan con la importancia de una visión institucional del desarrollo se han inspirado en esta forma de ver los Estados. Véase, por ejemplo, Pritchett, Sen y Werker (2017).

42 . Recordemos aquí la discusión del capítulo 1 sobre el papel de los fallos del mercado cuando se deja que los mercados de capitales funcionen sin restricciones. En caso de fallos del mercado crediticio, el acceso a algunas actividades e inversiones puede quedar limitado a las personas que tienen riqueza para empezar, lo que impide a otros miembros de la sociedad emprender actividades económicas o políticas.

43 . North y sus coautores llaman a esto un “orden de acceso abierto”, y han argumentado que este orden ha garantizado el éxito del desarrollo a largo plazo de estos países. No puedo evitar detectar un tufillo a la famosa obra de Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, en la que sugería que la democracia liberal tal y como la conocemos es el punto final de la evolución de los sistemas políticos tras la caída de la Unión Soviética, y que hemos alcanzado este fin. Varias décadas después,

esta visión teleológica de la historia resulta sorprendente e insatisfactoria.

44 . Se refiere a la respuesta que dio Zhou Enlai a un periodista cuando, en 1971, confundió una pregunta sobre lo que pensaba de la Revolución Francesa con los acontecimientos de mayo de 1968.

45 . Más concretamente, define el Estado como una comunidad humana que puede reclamar el monopolio del uso legítimo de la violencia. La legitimidad no es necesariamente justa, sino que puede provenir de medios racionales-legales (la ley o la constitución), de la tradición o del carisma de un líder (Weber, 1919).

46 . El tipo de análisis como el de *Violence and Social Orders* de North, Weingast y Wallis ofrece una buena perspectiva de para qué sirve el Estado y qué capacidad y estructuras puede necesitar desarrollar para servir al pacto de élite. Besley y Persson (2011) desarrollan aún más esta noción.

47 . Se trata de definir los derechos para ofrecer los incentivos adecuados. La equidad nunca entra en los debates sobre derechos de propiedad en la economía neoclásica (a la que North y sus coautores se adhieren sin duda), como descubren pronto los estudiantes de economía cuando aprenden sobre el teorema de Coase.

48 . Y continuaba: "Si robas mucho para hacerte rico de la noche a la mañana, te pillarán" (Gould, 1980, 485; Van Reybrouck 2014).

49 . Véase, por ejemplo, Stokes (2011).

50 . Véase, por ejemplo, Fukuyama (2014).

51 . La política organizada de este modo suele denominarse "neopatrimonial", aunque a menudo se utiliza para centrarse fuertemente en las estructuras informales como si, por definición, dominaran a las formales (Cheeseman, Bertrand y Husaini 2019).

52 . El término *acuerdo político* fue utilizado por primera vez por Melling (1991). Los trabajos actuales sobre acuerdos políticos se inspiran en los de Acemoglu y Robinson (2012) y North, Weingast y Wallis (2009), aunque no necesariamente en los suyos (Gray, 2016). Entre las contribuciones más destacadas se encuentran Khan (2018) y Whitfield *et al.* (2015).

53 . Por ejemplo, en Sudán, el presidente Omar al-Bashir se mantuvo en el poder durante décadas acomodando a un número cada vez mayor de empresarios políticos y militares rivales. Finalmente, sin embargo, tras 30 años, su tenue control del poder se esfumó y fue destituido en 2019 (De Waal, 2015).

54 . Bauer *et al.* (2016).

55 . Véase, por ejemplo, un estudio reciente basado en el aprendizaje automático de Basuchoudhary *et al.* (2018).

56 . En una serie de intercambios con el Nobel Gary Becker en 2010, el jurista y economista Richard Posner escribió: "La dictadura será a menudo óptima para los países muy pobres. Estos países tienden

no solo a tener economías sencillas, sino también a carecer de las condiciones culturales e institucionales previas a la democracia. Es mucho menos probable que la dictadura sea óptima para las economías avanzadas. Este patrón parece observarse ampliamente" (Posner, 2010).

57 . Wrong (2010).

58 . Cocks (2015). También, véase Olarinmoye (2008).

59 . Besley y Kudamatsu (2008) observan que, si bien en promedio hay poca diferencia entre los regímenes autocráticos y democráticos en términos de rendimiento económico, el crecimiento presenta una menor variación en las democracias. En términos de crecimiento, los regímenes autocráticos con mejores resultados son mejores que las mejores democracias.

60 . Acemoglu *et al.* (2019).

61 . *El club de la miseria*, de Collier (2008), ofrece un buen análisis al respecto.

62 . Myrdal (1968).

63 . Rahmato y Kidanu (1999).

64 . Sen (1999).

65 . Utilizo las estimaciones más recientes de fuentes de datos generalmente fiables y coherentes, normalmente hasta 2019. Los datos de 2020, tras el inicio de la crisis de la covid-19, no están disponibles en el momento de redactar este documento, pero más adelante se presentan algunas estimaciones de impacto.

66 . La figura 1 utiliza Gapminder basado en el trabajo de presentación y visualización del gran comunicador de datos Hans Rosling. La medida corrige las diferencias de precios a lo largo del tiempo y entre países, de modo que cada unidad de dólar pueda adquirir el mismo nivel de bienes de consumo en todo el mundo (según la evaluación de 2011). Los métodos utilizados son controvertidos y se han propuesto alternativas, igualmente problematizadas, pero no están disponibles con la misma frecuencia y cobertura (Deaton, 2010; Allen, 2017).

67 . Incluso entre los partidarios de las mediciones de la pobreza basadas en la renta o el consumo, este enfoque sigue siendo controvertido debido a los métodos que subyacen al uso de dólares internacionales y a la forma en que se obtuvo el punto de referencia de 1,90 dólares. Recuerdo vívidamente una reunión a puerta cerrada de un pequeño grupo de expertos mundiales en medición de la pobreza que trataban de decidir si el Banco Mundial debía seguir adelante con los métodos que subyacen al cálculo de los niveles de pobreza extrema en relación con el punto de referencia de 1,90 dólares, promovido por Martin Ravallion y criticado por Angus Deaton (Chen y Ravallion 2010; Deaton 2010), y cómo hacerlo. En esa acalorada reunión, las opiniones fueron tajantes. De hecho, algunas de las expresiones utilizadas para criticar los puntos de vista de los demás presentes no se pueden poner en letra de imprenta.

68 . Sen (1983).

69 . El cálculo es para una pareja no trabajadora en prestaciones totales a la semana, sujetas a comprobación de recursos (basado en las calculadoras que se encuentran en Turn2us), y puesto en dólares utilizando dólares internacionales (basado en la OCDE). Todo esto es aproximado porque las prestaciones se ajustan a las circunstancias individuales, pero es poco probable que sean nunca mucho más bajas que esto.

70 . Estimación aproximada a partir de datos de Gapminder (s. f.).

71 . En el momento de redactar este informe, proporcionaron actualizaciones agregadas hasta 2017, basadas en datos del Banco Mundial (Hasell *et al.*, 2022).

72 . Los 18 países eran Angola, Burkina Faso, Camerún, Costa de Marfil, Etiopía, Ghana, Kenia, Madagascar, Malaui, Malí, Mozambique, Níger, Nigeria, República Democrática del Congo, Sudáfrica, Tanzania, Uganda, Zambia y Zimbabue. Los cálculos se basan en datos del portal del Banco Mundial (s. f.). Se utiliza la tasa de pobreza por recuento más cercana a 2018 y a 1990. Si hay datos anteriores y posteriores a 1990, pero en un plazo de cinco años, se utiliza la media entre ambos ponderada por la proximidad a 1990.

73 . Por ejemplo, los datos de India y China, los dos países más grandes del mundo, son esenciales para cualquier conclusión a la que se llegue sobre la magnitud y el ritmo de cambio de la pobreza mundial. En ambos casos, su anclaje en relación con el resto del mundo en términos de su poder adquisitivo, así como la tasa de cambio desde 1990, es discutible. En China debido a la escasez de datos de dominio público y en la India porque no hay datos nuevos de dominio público desde 2011.

74 . Para un enfoque popular, véase Alkire y Foster (2011).

75 . Dattani *et al.* (2023).

76 . Esto a pesar de que en Etiopía nacieron alrededor de un 50% más de niños en 2019 que en 1990. En la RDC, los nacidos vivos se estimaron, para 2019, en más del doble que en 1990 (Dattani *et al.*, 2025).

77 . Este ha sido y sigue siendo un tema polémico, pero los grandes descensos de la figura 4 antes de 1979 son difíciles de ignorar. Para más información, véanse Whyte, Wang y Cai (2015); Gietel-Basten, Han y Cheng (2019); Goodkind (2019); Harrell *et al.* (2014).

78 . Estas estimaciones del PIB per cápita no se expresan en dólares reales, sino en dólares internacionales constantes de 2017, lo que las hace comparables a lo largo del tiempo y entre países en términos de poder adquisitivo.

79 . Para estas cifras, excluyo en 1990 el número relativamente pequeño de países de renta alta de Oriente Medio, América Latina y Asia Oriental para destacar el progreso de las economías más pobres dentro de cada una de estas tres regiones. El Sudeste Asiático está incluido en Asia Oriental en los

datos.

80 . Más adelante en este libro, sostengo que es demasiado fácil reducir esto a la llamada maldición de los recursos naturales. No cabe duda de que el petróleo fue importante en Nigeria, pero no basta para explicar su bajo PIB per cápita. Indonesia también tiene petróleo, pero ese país ha conseguido tener mucho más éxito desde el punto de vista del desarrollo.

81 . Este tipo de predicciones presuponen normalmente que las condiciones actuales subyacentes, como los recientes niveles e impulsores del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, o la presencia de conflictos y otras fuentes de inestabilidad, persistirán en la próxima década.

82 . Estas predicciones se basan en los resultados anteriores. Los actuales problemas de inestabilidad de Etiopía pueden desbaratarlos, mientras que otros países pueden emerger como éxitos o fracasos durante este período.

83 . Banco Mundial (2020).

84 . Crespo Cuaresma *et al.* (2018).

85 . Todos los cálculos se basan en datos sobre existencias y flujos de emisiones de Ritchie *et al.* (2023).

86 . Las emisiones "consumidas" por las sociedades más ricas son aún mayores, ya que importan muchos productos de las industrias de altas emisiones del mundo en desarrollo, sobre todo de China.

87 . Para aclarar, es el *stock*, las emisiones acumuladas de gases de efecto invernadero, lo que está causando el cambio climático, y las emisiones anuales se están sumando a este *stock*.

88 . Dicho afrikáans, al parecer también se utiliza en algunos países de África occidental.

89 . Estas características están especialmente presentes en lo que los politólogos denominan Estados patrimoniales, analizados en el capítulo 2. Las estructuras formales e informales coexisten, y el clientelismo y el patrocinio están muy extendidos. Coexisten estructuras formales e informales, y abundan el clientelismo y el patrocinio.

90 . El pez tigre, con sus dientes afilados como cuchillas y su reputación de feroz depredador, vive de comer pececillos, y se encuentra sobre todo en el río Congo, el lago Tanganica, el río Zambeze y lagos de Zimbabue, Zambia y Mozambique.

91 . Una zona económica especial está sujeta a una normativa económica distinta de la que se aplica a otras zonas del mismo país y suele contar con mejores infraestructuras, todo ello con el fin de atraer empresas a la zona, incluidas empresas extranjeras.

92 . Todos los datos económicos se han calculado a partir de los Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial (2025).

93 . N. del T.: La Banda de los Cuatro es el nombre que recibió un grupo de altos dirigentes del Partido Comunista de China que fueron expulsados del mismo y puestos bajo arresto tras la muerte de Mao Zedong en 1976, siendo declarados culpables de crímenes y abusos cometidos durante la Revolución Cultural y marcando, de hecho, su final. Las cuatro personas que dieron nombre al grupo fueron Jiang Qing, Zhang Chunqiao, Yao Wenyuan y Wang Hongwen,

94 . Sería injusto sugerir que el propio Partido Comunista no ha tenido interés en el desarrollo. Debido a la dramática hambruna sufrida durante el Gran Salto Adelante en 1960-1961, la seguridad alimentaria ha estado desde entonces en el centro de muchas políticas. Durante la Revolución Cultural, sin embargo, pasó a un segundo plano frente a la política y la pureza ideológica.

95 . Sin duda, la presión y la experimentación desde abajo pueden haber forzado la voluntad de los líderes del partido. Por ejemplo, cuando un pequeño número de campesinos de la provincia de Anhui abolió la producción comunal y empezó a experimentar con acuerdos de arrendamiento de tierras, sus esfuerzos sirvieron de inspiración para el Sistema de Responsabilidad Familiar. Véase, por ejemplo, Nee y Opper (2012).

96 . El énfasis en la economía, más que en la ideología, no pasó desapercibido, sobre todo en la época de las protestas estudiantiles de 1989 en la plaza de Tiananmén. En Pekín, los estudiantes se manifestaron inicialmente a favor de nuevas reformas económicas y en contra de las fuerzas del partido que favorecían el retorno a la ideología comunista por encima de las reformas económicas. Sin embargo, cuando las manifestaciones se centraron cada vez más en las reformas políticas, Deng, que por entonces era un importante anciano en el partido, acabó apoyando firmemente la ley marcial y la represión del movimiento estudiantil para perpetuar el enfoque en la reforma económica. Sus intervenciones, documentadas en las actas de las reuniones del partido que posteriormente se sacaron del país, influyeron en la decisión a favor de la ley marcial, pero también consolidaron el pacto de desarrollo como parte del acuerdo subyacente para reprimir las protestas. Su declaración del 2 de junio, dos días antes de que se desalojara la plaza, decía: "Sin reforma [económica] y apertura, nuestra labor de desarrollo se detiene y nuestra economía se hunde […]. No podemos manejar el caos mientras estamos ocupados con la construcción" (Nathan, 2001: 33).

97 . Por ejemplo, Justin Lin sugiere que este modelo podría aplicarse en otros entornos, como África. Estos entornos tienen una ventaja comparativa, como la tenía China, en mano de obra poco cualificada, con un papel importante del Estado a la hora de ofrecer infraestructuras y garantizar el funcionamiento de los mercados y la mejora industrial gradual (véase Lin, 2013).

98 . Cómo interpretar las líneas políticas mencionadas sigue siendo un reto hoy en día. En la primavera de 2018, estuve en Pekín en una cena con un viceministro y algunos de mis colegas académicos. Unos meses antes, el presidente Xi había pronunciado un discurso muy comentado en Davos defendiendo el libre comercio, y uno de mis colegas preguntó al viceministro cómo se aplicaría en los foros comerciales multilaterales. Él se limitó a sonreír y dijo que sus colegas del Gobierno aún estaban estudiando el discurso para tratar de entender lo que Xi podía haber querido decir.

99 . Yuen Yuen Ang, en su fascinante libro de 2017, *How China Escaped the Poverty Trap*, llama a esto

improvisación dirigida. China no disponía de organizaciones tecnocráticas perfectas a nivel local, ni las burocracias estaban libres de clientelismo o corrupción. Sin embargo, se dio margen para encontrar formas de alcanzar metas y objetivos, lo que sugiere que fue necesaria la improvisación debido a la relativa debilidad del marco institucional. Sugiere que estas debilidades fueron incluso una ventaja para la experimentación. Solo más tarde, cuando la economía se hizo más compleja y lo requirió, apareció una estructura institucional más formal.

100 . Véase Xu (2011) para un análisis de los fracasos.

101 . Este compromiso nunca fue evidente. Un alto funcionario chino implicado en la evaluación del éxito o el fracaso de la experimentación a lo largo de muchas décadas me dijo que la política siempre importaba, incluso hoy. En principio, los dirigentes de todos los niveles son responsables de cumplir los objetivos de crecimiento y desarrollo. Si no cumplen, tienen que cambiar sus políticas y pueden ser destituidos, según los informes de la poderosa unidad con sede en Pekín a la que pertenecía mi contacto. Sin embargo, a veces los líderes políticos locales son demasiado poderosos para permitir que los tecnócratas detengan los programas o cambien las políticas. Si es así, solo es cuestión de esperar a que termine su mandato y se puedan eliminar o cambiar los programas.

102 . Otra cuestión es si el modo en que China ha perseguido su objetivo de desarrollo bastará para llevar a China a los niveles de renta alcanzados, por ejemplo, por Japón, Singapur, Europa Occidental o Estados Unidos. Algunos economistas, como Acemoglu y Robinson (2012), se preguntan si China alcanzará los niveles de vida de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), debido a la falta de una sociedad y una política más abiertas y a los problemas de innovación que ello conlleva.

103 . Véase también Dinh (2000) y Vuong (2014).

104 . El partido cuenta con unos 90 millones de miembros. Son muchos más los que solicitan ser miembros que los que son aceptados. La mayoría de los cargos oficiales tienen una duración determinada. Los cargos locales ofrecen a los miembros del partido la oportunidad de demostrar su valía, ya que la gobernanza diaria está muy descentralizada a nivel provincial y subprovincial. Para ascender a la cima se requiere mucho apoyo directo e indirecto de diversos niveles, así como un buen rendimiento, incluso en asuntos económicos y de desarrollo. Dicho esto, las opacas estructuras del partido crean un amplio espacio no solo para el clientelismo, sino también para los comportamientos corruptos, ambos sin duda presentes desde hace mucho tiempo y que son motivo de preocupación más recientemente.

105 . Maddison (2001).

106 . Los datos de esta sección proceden de la base de datos World Development Indicators del Banco Mundial (2025).

107 . El PIB per cápita (a precios constantes) no volvió a los niveles anteriores a la crisis hasta 2004.

108 . La pobreza extrema se calcula utilizando el valor de referencia de 1,90 dólares al día, basado en

datos del Banco Mundial e informado por Our World in Data (Ritchie *et al.*, 2023).

109 . Banco Mundial (2008).

110 . Bevan, Collier y Gunning (1999).

111 . Incluso mediante la infravaloración de la moneda, una hazaña poco frecuente para una economía rica en recursos naturales.

112 . Esta preocupación por la pobreza y la equidad es anterior al período de rápido crecimiento y tiene sus raíces en el ejército y en la lucha por la independencia. Estaba presente en el momento de la fundación del país por el presidente Sukarno y se mantuvo bajo el presidente Suharto (Bevan, Collier y Gunning 1999).

113 . Bhagwati (1982). Muchos sugieren que Jagdish Bhagwati ha sido injustamente pasado por alto para el Premio Nobel, pero ganó uno ficticio en un episodio de *Los Simpson*.

114 . Su apodo está especialmente bien escogido porque Tien significa "diez" en neerlandés, la lengua del antiguo amo colonial que la generación de más edad había estudiado en la escuela.

115 . En Bevan, Collier y Gunning (1999) puede encontrarse otro análisis útil del primer período, que también trata de la calidad de la formulación de la política económica.

116 . Véase, por ejemplo, Lal (1988).

117 . Rodrik y Subramanian (2005).

118 . Véase también el artículo de Mukherji (2008) para un análisis detallado de la economía política de este período.

119 . Mukherji (2008).

120 . Indonesia tiene más en común con otros dos países de la lista de la Comisión de Crecimiento: Tailandia y Malasia. En ambos, la negociación política ayudó a equilibrar los comportamientos de búsqueda de rentas con el paso a la industria manufacturera orientada a la exportación. Mientras tanto, el Estado gestionó la riqueza generada por los recursos naturales de forma razonablemente sensata, pero también dejó mucha iniciativa a los agentes privados, aunque principalmente a los que estaban bien conectados con el acuerdo político. Véase un análisis detallado en Pritchett, Sen y Werker (2017).

121 . Los politólogos los denominan Estados neopatrimoniales, en alusión a la idea de Max Weber del Estado patrimonial que se expone en el capítulo 2, en el que el Estado existe simplemente para servir al patrón o, más ampliamente, al grupo en el poder. En Bratton y Van de Walle (1994) y Clapham (1985) figuran excelentes análisis de las formas de neopatrimonialismo que se dan en el África subsahariana. El clientelismo se refiere a la capacidad de los responsables de conceder favores o privilegios a su discreción. El clientelismo se refiere a la presencia de individuos o grupos que esperan favores a cambio de apoyar al "patrón" que pretende mantenerse en el poder. Se trata, pues, de un orden social

basado en relaciones de patronazgo. Véase también Cheeseman, Bertrand y Husaini (2019).

122 . Véase Rosling (2016).

123 . Véase Global Fund (2014).

124 . Véanse Pieterse y Lodge (2015) y DuBois *et al.* (2015).

125 . En *Dull Disasters?*, Clarke y Dercon (2016) analizan este y otros ejemplos del fracaso de la acción temprana.

126 . Banco Mundial (2025).

127 . La seguridad no fue una excusa ni en Sierra Leona ni en los países vecinos, a diferencia de lo ocurrido en la RDC en 2018-2020 en las provincias de Kivu Norte e Ituri, donde el número de casos y la tasa de mortalidad por ébola fueron menores, a pesar de una situación de seguridad enormemente compleja con actividad de las milicias en todo el país.

128 . La respuesta internacional a la crisis del ébola tuvo sus aciertos y también sus fallos, como el retraso en la respuesta de la Organización Mundial de la Salud y el hecho de centrarse en tratamientos costosos mientras se subestimaba el papel de las prácticas culturales en la contención de la epidemia a nivel local. Véase, por ejemplo, DuBois *et al.* (2015) y sus referencias.

129 . Al parecer, en Guinea y Liberia había problemas similares antes de la crisis. Algunos pueden sugerir que esta evaluación crítica de estos Estados es injusta, entre otras cosas porque los tres países sufrieron. Sin embargo, en los años anteriores a la crisis del ébola en África Occidental, otros países habían controlado eficazmente el ébola, entre ellos Uganda y la RDC. Véase, por ejemplo, DuBois *et al.* (2015).

130 . Al final, sin embargo, la contracción de la economía en 2016 y 2017 tuvo poco que ver con el ébola. El colapso de los precios de las materias primas fue el principal culpable, con descensos del PIB en consonancia con las caídas de precios, al igual que en otras economías africanas ricas en recursos, como Zambia y Nigeria (Banco Mundial, 2025).

131 . Véase *Africa Confidential* (2016b: 12).

132 . Véase *Africa Confidential* (2019: 7).

133 . Como el presidente estadounidense Donald Trump en 2019. Véase https://www.washingtonpost.com/politics/2019/07/23/trump-falsely-tells-auditorium-full-teens-constitution-gives-him-right-do-whatever-i-want/

134 . Véase *Africa Confidential* (2016a: 12).

135 . Véase *Africa Confidential* (2019:7-8).

136 . Véase *Africa Confidential* (2019: 7-8).

137 . Véase *Africa Confidential* (2020: 11-12).

138 . El puente ha quedado en suspenso debido a la crisis de la covid-19, pero sigue siendo un compromiso. La lucha contra la corrupción es un tema central de la actual presidencia, pero el cambio real parece lejano (*Africa Confidential*, 2018: 12).

139 . Todos los datos de esta parte proceden de la base de datos World Development Indicators del Banco Mundial.

140 . Entre los diez países con mayor porcentaje de población extremadamente pobre, Malaui destaca porque no ha sufrido conflictos desde su independencia, mientras que todos los demás son Estados afectados por conflictos.

141 . Crawford (2000).

142 . Esto incluye la impugnación en las calles y en los tribunales de la reelección de Peter Mutharika en 2019, que condujo a la sentencia de que las elecciones presidenciales debían repetirse en 2020.

143 . Para un análisis de estos retos, véase Dercon y Gollin (2014).

144 . Para una introducción a la economía política del crecimiento económico en Malaui, véase Said y Singini (2014).

145 . *Africa Confidential* (2013: 9).

146 . *Africa Confidential* (2016c: 4-6).

147 . Banco Mundial (2025).

148 . Es inferior a la media del África subsahariana (19%), pero superior a la de países vecinos como Zambia, Uganda y Tanzania.

149 . *Africa Confidential* (2017a: 7-8).

150 . Ejeta (2010); Quiñones, Borlaug y Dowswell (1997).

151 . Chirwa y Dorward (2013).

152 . Véase Sachs (2012).

153 . Véase FAO (2019).

154 . Los datos de la FAO sugieren que los rendimientos de Zambia aumentaron un 43% en el mismo período. En Uganda, aumentaron un 63%, con un apoyo a la agricultura pero no a esta escala ni centrado únicamente en fertilizantes y semillas subvencionados.

155 . Véase Dorward *et al*. (2008) y Denning *et al.* (2009). Algunos economistas siguen siendo grandes admiradores de los principios y, en el mejor de los casos, señalarán las deficiencias en la aplicación para mantener cualquiera de los primeros beneficios (Chirwa y Dorward 2013). Algunos estudios más recientes han cuestionado el éxito del programa, como por ejemplo si realmente se materializaron las ganancias de rendimiento (Messina, Peter y Snapp 2017). Por tanto, es evidente que hay que tener cierta cautela a la hora de considerar este enfoque. Si las preocupaciones sobre los datos resultan ser ciertas, es muy posible que también existan problemas similares con los datos de los países vecinos.

156 . McArthur y McCord (2017).

157 . Jayne y Rashid (2013); Dabalan *et al*. (2016).

158 . Ricker-Gilbert y Jayne (2017).

159 . Cálculos propios a partir de los resultados electorales oficiales de la Comisión Electoral de Malaui.

160 . Véase Banik y Chasukwa (2019); Chirwa y Dorward (2013) y Chinsinga y Poulton (2013).

161 . Desde la época colonial, en África se ha recurrido ampliamente a la intervención extensiva en los mercados de alimentos para mantener los suministros abundantes y los precios bajo control y para hacer frente a mercados reales o percibidos como fallidos. La mayoría de las colonias y protectorados adoptaron juntas de comercialización, que desempeñaban un papel central como intermediarias que compraban grano a los agricultores para abastecer a los centros urbanos. Tenían amplios poderes, a menudo concediendo licencias a los comerciantes o incluso fijando los precios. Tras la independencia, estas juntas siguieron funcionando en Malaui y otras antiguas colonias y protectorados, así como en toda África meridional y oriental.

162 . Poco parecía haber cambiado para entonces, aunque se trataba más bien de una cuestión de múltiples períodos de cambio y de reversiones de cualquier reforma. Véase Harrigan (2003) para encontrar un análisis al respecto.

163 . En la gestión de los mercados del maíz intervienen dos organismos rivales. La Agencia Nacional de Reserva Alimentaria (National Food Reserve Agency - NFRA), encargada de gestionar una reserva estratégica de maíz para hacer frente a las crisis, adquiere maíz en el extranjero para apoyar el abastecimiento en el país. La Cooperación para el desarrollo y la comercialización agrícolas (Agricultural Development and Marketing Cooperation - ADMARC) ha desempeñado a lo largo del tiempo diversas funciones como agente de comercialización, principalmente de maíz, comprando y vendiendo maíz a nivel local. Sería injusto sugerir que sus funciones no han cambiado con el tiempo, o que sus atribuciones son claras. De hecho, la NFRA no se creó hasta 1999, durante un período de reforma de la ADMARC, uno de tantos intentos. En su última encarnación, desde 2003 la ADMARC ha vuelto a ampliar gradualmente su papel, aunque no necesariamente para mejor y rivalizando con el de la NFRA (Banik y Chasukwa 2019).

164 . Véase Gilbert, Christiaensen y Kaminski (2017).

165 . Las prohibiciones de exportación estuvieron vigentes entre 2011 y 2017, así como antes de forma intermitente. Los precios caían entonces a niveles muy bajos, por debajo de los precios preanunciados, y los productores no podían recortar sus pérdidas por los bajos precios vendiendo en el extranjero. Por lo tanto, pocos agricultores comerciales invirtieron en maíz porque en esos años estos agricultores (que normalmente tenían rendimientos bastante estables) sufrirían pérdidas considerables.

166 . Basado en nueve países con datos completos (Gilbert, Christiaensen y Kaminski 2017).

167 . Por ejemplo, véanse Ochieng, Botha y Baulch (2019) y Jayne (2012).

168 . *Africa Confidential* (2017a, 2017b).

169 . Lamentablemente —algunos dirían que convenientemente— un incendio en su oficina destruyó todos los archivos antes del juicio. Fue absuelto por falta de pruebas, ignorando el dinero. A pesar de todo, se le propuso como posible candidato presidencial de su partido.

170 . Véanse Dercon y Gutiérrez-Romero (2012) y Dercon y Bratton (2008).

171 . Los resultados finales habían mostrado una participación mucho mayor en los condados que apoyaban al Gobierno. De hecho, en algunos casos la participación fue superior al número de votantes registrados, lo que sugiere la existencia de irregularidades, incluido el relleno de urnas.

172 . Un antiguo secretario general de la ONU, Kofi Annan, dirigió la mediación, asistido por varios presidentes africanos. El secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, la secretaria de Estado estadounidense, Condoleezza Rice, y varios presidentes africanos realizaron visitas para ejercer presión.

173 . La Ley de Acuerdo y Reconciliación Nacional, anunciada el 28 de febrero de 2008 por Kofi Annan.

174 . Véase Berman (1998).

175 . Véase Eifert, Miguel, y Posner (2010).

176 . La base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial lo muestra no solo en el caso de la pobreza extrema, sino también en el de la proporción de niños que mueren antes de cumplir un año y de cinco. Estos indicadores de privación aumentaron a finales de los años ochenta y principios de los noventa, para volver a descender a partir de la última parte de los noventa, en contraste con los del África subsahariana, donde los descensos desde 1990 han sido la norma.

177 . El PIB per cápita a precios constantes de 2010 de todos estos países estaba muy por debajo de la media del África subsahariana (ASS) en 1980, con Sudán (todavía antes de la llegada del petróleo) con un PIB per cápita de unos 900 dólares, comparable al de Kenia, y con el de todos los demás países considerablemente por debajo. Entre 1980 y 1995, el PIB del ASS disminuyó en torno al 1,5% anual per cápita, mucho más que el de Kenia (0,3% anual). Todos los países vecinos de Kenia experimentaron descensos significativos a un ritmo superior al de Kenia en la década de 1980.

178 . Dentro de la Comunidad del África Oriental —la zona de libre comercio de esta parte de África— Kenia es sin duda la primera economía y su centro de inversiones, finanzas y comercio. Una cuarta parte de las exportaciones de Kenia se dirigen ahora a los países vecinos.

179 . Mwega y Ndung'u (2008) ofrecen un cuidadoso análisis tanto de la economía como de la economía política de este período.

180 . Medir las capacidades de fabricación es difícil. Uno de estos enfoques es el de Hausmann y el Harvard Growth Lab, que construyeron un índice de complejidad basado en la naturaleza de los productos que exportan las economías. Según su clasificación, en 1995 Kenia había superado a todos los países del África subsahariana excepto Sudáfrica, y se situaba en niveles similares a los de Indonesia y muy por encima de los de Vietnam. Aunque por varias razones esta conclusión pinta un panorama demasiado optimista, no cabe duda de que, en relación con sus vecinos, Kenia estaba muy por delante en cuanto a su potencial, y que durante este período los responsables de la política económica no estaban muy dispuestos a apoyar las capacidades manufactureras porque estaban dominados por los intereses asiáticos.

181 . Véase Ndulu *et al.* (2008).

182 . Por ejemplo, las pruebas sugieren que durante el reinado de Kenyatta la inversión en infraestructuras viarias favoreció claramente a las zonas kikuyu, y durante el mandato de Moi favoreció a las zonas kalenjin (Burgess *et al.*, 2015). Y no se trata solo del presidente. Los recursos educativos también fluyen más hacia las zonas étnicas de los ministros del gabinete y los burócratas educativos de alto nivel (Kramon y Posner, 2016). Véase también Barkan y Chege (1989).

183 . "Nos toca comer" se escuchó tanto en el campamento de Raila Odinga durante la campaña electoral de 2007 que a veces se asumió como el lema oficial de su campaña. Véase Branch, Cheeseman y Gardner (2010).

184 . Estas áreas formaban parte de la agenda de los "Cuatro Grandes" del presidente Kenyatta: seguridad alimentaria, vivienda asequible, industria manufacturera y atención sanitaria asequible.

185 . Según la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial, la inversión privada junto con la pública, como porcentaje del PIB, fue de alrededor del 18% en 2018, o menos que la de países vecinos como Uganda, Tanzania, Ruanda y Etiopía. Kenia tuvo una inversión pública particularmente baja como proporción del PIB: menos del 6%, lo que significa que el Gobierno invirtió relativamente poco en carreteras, el puerto u otras infraestructuras. Véase también FMI (2020).

186 . De hecho, los datos no revelan ninguna transformación estructural, es decir, ningún movimiento de mano de obra de los sectores de baja productividad a los de alta productividad, normalmente de la agricultura al resto de la economía.

187 . Véase Banco Mundial (2019).

188 . La explicación de este dinamismo persistente no es nada evidente. Puede que tenga que ver con

el hecho de que varios miembros de la clase política tienen raíces y vínculos históricos con una clase empresarial. Según el análisis clásico de Robert Bates, de Harvard, en Kenia, a diferencia de muchos otros países africanos, la clase política posterior a la independencia no procedía únicamente de una élite urbana empeñada en captar rentas per se. La familia Kenyatta encarna esas raíces (el hermano del presidente dirige la empresa familiar de gran éxito Brookside Dairy Ltd., que procesa productos lácteos) y pone de relieve el interés de la política no solo en no socavar la empresa privada, sino también en valorar la buena gestión de la economía (productiva), a pesar de que muchas familias de élite empresarial similares están estrechamente vinculadas al Gobierno y se ven implicadas repetidamente en contratos aparentemente dudosos cuando el Gobierno está involucrado.

189 . Véase D'Arcy y Cornell (2016).

190 . Después de que Kenyatta fuera declarado vencedor con un margen relativamente estrecho, su oponente impugnó el resultado y el Tribunal Supremo dictaminó que, debido a las irregularidades, había que repetir las elecciones.

191 . Por ejemplo, en el momento de escribir estas líneas, parece probable una alianza kikuyu-luo entre Kenyatta y Odinga contra el propio vicepresidente del presidente Kenyatta, William Ruto, que es kalenjin pero se ha enemistado con el presidente.

192 . Está claro que la mera presencia de elecciones no basta para conseguir un cambio real; también tiene que cambiar cómo se celebran. Al estudiar la educación, Kramon y Posner (2016) en Kenia, y Franck y Rainer (2012) en África, constatan que la importancia de la política distributiva basada en la etnia no se ve afectada por la existencia de un régimen democrático o autocrático. Sin embargo, Burgess *et al.* (2015) cuestionan esta conclusión.

193 . Véase Cheeseman (2018).

194 . En Kenia, 1 de cada 16 niños muere antes de cumplir un año.

195 . Se trata de pobreza extrema basada en el umbral internacional de pobreza de 1,90 dólares al día.

196 . Véase Hyden (2012).

197 . Véase Reuss y Titeca (2017).

198 . Véase *Africa Confidential* (2016).

199 . A lo largo de los años, han surgido o incluso se han preparado varios aspirantes a suceder a Museveni, para acabar desapareciendo o volviéndose contra el presidente. Es muy posible que ninguno satisfaga los requisitos de Museveni, pero no está claro si esto es causa o consecuencia de su empeño por prolongar aún más su mandato. Véase, por ejemplo, *Africa Confidential* (2017) sobre el destino de algunos aspirantes.

200 . Véase *The EastAfrican* (2014).

201 . Véase Kasekende y Atingi-Ego (2008).

202 . Ndulu *et al.* (2008). Esta confianza en el compromiso de Uganda con políticas económicas sensatas también contribuyó a que recibiera una ayuda sustancial, aunque el flujo ha disminuido en los últimos años debido a los repetidos escándalos de corrupción.

203 . "Consenso de Washington" es el término utilizado (a menudo por quienes critican a las instituciones financieras internacionales) para referirse a las políticas centradas en la liberalización de todos los mercados, incluidos los de comercio y capitales, la privatización de las empresas estatales y un papel limitado del Estado en el desarrollo, tal y como promovieron el Banco Mundial y el FMI en los años ochenta y noventa. La versión estrecha de esta doctrina ha perdido definitivamente su influencia dentro de estas instituciones.

204 . Véase Hausmann *et al.* (2014).

205 . No obstante, el Gobierno dificulta a los partidos de la oposición la recaudación de fondos de empresas adineradas, incluso a través de vías legales (*Africa Confidential*, 2018a).

206 . Sobre Uganda, en contraste con otras experiencias, véase Patey (2015).

207 . Todos los datos de esta sección proceden de la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

208 . Banco Mundial, base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial y Our World in Data.

209 . Véase Cheeseman, Lynch y Willis (2017). Recuerdo una visita en 2012, no mucho después de las elecciones, y hablé con altos dirigentes vinculados al PNP, perdedor. Habían impugnado el resultado de las elecciones, alegando irregularidades, y acudieron al Tribunal Supremo. Les pregunté qué harían si el Tribunal Supremo rechazaba su recurso y, extrañados por mi pregunta, respondieron: "En ese caso, nos centraremos en ganar las elecciones de 2016".

210 . Whitfield (2018) y Aryeetey y Fosu (2008).

211 . Por ejemplo, en 2018 un alto funcionario sugirió que se perdían unos 2.800 millones de dólares al año de esta manera (*Africa Confidential* 2018b).

212 . Véase Arthur (2009).

213 . Véase Cheeseman, Lynch y Willis (2017), y Lynch (2014) sobre el caso keniano como uno en el que los votantes solo confían en un coetáneo para proteger sus intereses.

214 . *Idem.*

215 . Véase Whitfield (2018).

216 . El crecimiento del PIB per cápita osciló entre el 0,5% en 1985 y el 2,6% en 2003. En la década

de 1970 osciló entre el 10 y el 12 por ciento, y desde 2003 hasta la crisis de la covid-19 ha oscilado entre el 0,2% y el 11,3%. Aun así, estas cifras no deben interpretarse como estabilidad macroeconómica. Aunque también se ha avanzado mucho desde mediados de los años ochenta, el rango de inflación anual se ha mantenido entre el 10% y el 60% y solo en los últimos 15 años la inflación (medida por el índice de precios al consumo) no ha superado nunca el 10%. Aun así, todo esto fue mucho mejor que en la década de 1970, en la que se registraron tres años de inflación superior al 100%.

217 . No se trataba solo de una bonanza monetaria, sino también de parte de la reforma prevista de la función pública para equiparar los grados. Sin embargo, la forma en que se hizo, a la postre la más cara posible, levantó ampollas en un año electoral.

218 . Véase FMI (2019).

219 . Se trata de la ayuda oficial al desarrollo (AOD), tal y como se define en las normas de la OCDE y se recoge en la base de datos de Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

220 . Véase Whitfield (2018).

221 . Williams (2017) muestra cómo un tercio de los proyectos de infraestructura nunca se terminan, no por corrupción o sobrecostes, sino por la incapacidad de mantener las asignaciones de gasto público y a las partes interesadas locales centradas en la entrega, cuando los imperativos políticos locales cambian a otros proyectos o simplemente no pueden acordarse. Esto hace que se desperdicie alrededor del 20% del gasto total de capital.

222 . Véase Aryeetey y Kanbur (2017) y Whitfield (2018).

223 . Abba Kyari falleció en 2020 por complicaciones relacionadas con la covid-19.

224 . Al menos cuando se expresa en PIB constante a precios de 2010 (Banco Mundial, 2025).

225 . Esta proporción se ha reducido a menos de la mitad, pero en gran medida porque los ingresos del petróleo se han desplomado. En 2017, los ingresos no procedentes del petróleo fueron, en términos nominales en nairas, inferiores a los de 2014 y un tercio inferiores debido a la inflación. Se ha hablado mucho de este resurgimiento de la importancia de los ingresos fiscales no petroleros para el Gobierno nigeriano. De hecho, Burns y Owens (2019) y Usman (2020) sugieren que Nigeria es ahora un Estado, no petrolero. Sin embargo, esto tiene más que ver con el colapso de los precios del petróleo que con cualquier intento exitoso del Gobierno nigeriano por aumentar sus lamentablemente bajos niveles de recaudación de impuestos, y mucho menos de cambiar.

226 . Véase Ndulu *et al.* (2008).

227 . Véase Oriakhi y Osaze (2013).

228 . Véase Bevan, Collier y Gunning. (1999).

229 . A menudo se señaló la similitud con Indonesia, a partir de finales de los años sesenta, cuando los tecnócratas vinculados a organizaciones internacionales adquirieron más influencia, lo que permitió que el cambio se arraigara. En Nigeria, Ngozi Okonjo-Iweala, antigua alta funcionaria del Banco Mundial, se convirtió en ministra de Finanzas. Para un análisis de las similitudes y diferencias de ese período, véase Lewis (2009), así como Bevan, Collier y Gunning (1999) sobre períodos anteriores.

230 . Para un análisis detallado de este período, véase Usman (2020).

231 . Un buen ejemplo es la forma en que se gestionan los tipos de cambio a través de las subidas y bajadas.

232 . Véase, por ejemplo, Kohli (2004), que considera que Nigeria es fundamentalmente un Estado neopatrimonial basado en el patrocinio y el clientelismo, o Joseph (2014), que en la década de 1980 acuñó el término "política prebendal" para describir cómo los cargos políticos eran otorgados por grupos poderosos de la élite a individuos a los que se permitía utilizarlos para enriquecerse durante su mandato. En 2014 escribió que, dicha situación, poco había cambiado.

233 . Como resultado, varias multinacionales y grandes empresas nigerianas pueden funcionar y obtener grandes beneficios porque pueden internalizar los enormes costes de transacción y las costosas cadenas de suministro y pueden responder a los incentivos del régimen comercial sin ser necesariamente corruptas de forma evidente. Las conexiones con la élite política ayudarán en este sentido. Ser grandes, posiblemente con accionistas poderosos, permite a estas empresas hacer frente al acoso y señalar que no pagarán.

234 . Los pactos de élite que surgieron en Tailandia e Indonesia se analizaron en capítulos anteriores.

235 . El tortuoso sistema de tipos de cambio múltiples que surgió desde 2013, con tipos de cambio para fines específicos, se basaba supuestamente en las necesidades de la economía, pero en la práctica facilitaba el acceso a empresas conectadas mientras que otras tenían que acudir al mercado paralelo, lo que distorsionaba la economía y fomentaba la corrupción a través de los viajes de ida y vuelta. El arquitecto de la política cambiaria fue el gobernador del Banco Central, Godwin Emefiele, con quien tuve algunos intercambios muy sorprendentes. "Nigeria no necesita el comercio", dijo cuando le señalé que el tipo de cambio sobrevalorado perpetuaba la falta de nuevos productos de exportación. "Podríamos cerrar todas las fronteras y la economía iría bien: de hecho, me gustaría hacerlo".

236 . Los datos sobre ingresos públicos proceden de la OCDE y de los datos sobre ingresos totales y población de la base de datos del Banco Mundial. Todos los datos están en dólares de ese año.

237 . Hay buenas razones para considerar las cifras de esta sección con cautela. Los datos sobre la RDC son notoriamente débiles. Sin embargo, la mayoría de los observadores apenas cuestionan la magnitud del descenso del PIB. Véase un análisis en Marivoet y de Herdt (2014).

238 . Véase Hochschild (1999).

239 . Pequeños grupos de centinelas africanos de la Force Publique cometieron actos de extrema

violencia bajo el mando de agentes coloniales de poca monta que recolectaban caucho en nombre del dominio de la Corona. El dominio solo pagaba a sus agentes por el caucho recogido y se desentendía de su violencia porque le reportaba beneficios. Un siglo después, las milicias que recorren la actual RDC siguen métodos similares, robando minerales a menudo en nombre de otros. Al menos en los primeros tiempos, las potencias mucho mayores podían aislar al líder de un pequeño país responsable de gran parte de la violencia hasta el punto de que abandonaba la escena.

240 . Se trata de Jules Cornet, uno de los primeros geólogos que descubrieron cobre en el Congo (Lhoest, 1995).

241 . En la actualidad, la tasa de urbanización de la RDC ronda el 35%, lo que se sitúa en la media de África. Su tasa es similar a la de Mozambique y muy superior a la de Uganda y Etiopía, pero inferior a la de otras economías del sur de África dominadas por la minería. Su densidad de población, con un rápido crecimiento demográfico, va en aumento, pero sigue siendo una de las más bajas de África (unos 17 habitantes por kilómetro cuadrado), en comparación con las de Tanzania y Kenia (50 habitantes por kilómetro cuadrado), Etiopía (80) y Nigeria (90). Los datos proceden de la base de datos del Banco Mundial.

242 . Véase Booth (2013).

243 . El primer primer ministro, Lumumba (posteriormente asesinado), era probablemente el que tenía más experiencia directiva. Fue empleado en campañas de marketing de Bracongo, una de las principales cerveceras del país.

244 . El primer ministro belga, Gaston Eyskens, calificó a los negociadores económicos congoleños, dirigidos por el periodista Joseph-Désiré Mobutu, como "figuras de segunda fila". Mobutu escribió sobre las negociaciones: "Y allí me senté, un periodista tonto y sin modales, en la misma mesa con los grandes tiburones blancos de las finanzas belgas [...]. Me convertí en uno de esos vaqueros de las películas del oeste que se dejan embaucar una y otra vez por estafadores profesionales [...]. Nuestros interlocutores utilizaron toda una serie de artimañas jurídicas y técnicas para salvaguardar con éxito el control que las multinacionales y los capitalistas belgas ejercían sobre el bolsillo de los congoleños" (Van Reybrouck 2014, 262-263).

245 . Para un relato esclarecedor, véase Van Reybrouck (2014).

246 . Una superficie aproximadamente del tamaño de Gran Bretaña que le fue entregada a un inversor espacial privado alemán, el cual intentó y finalmente fracasó en su intento por desarrollar un cohete barato.

247 . Como dijo Mobutu, "la mitad de Zaire ha descubierto que podría estar emparentada conmigo de un modo u otro y que, por tanto, tiene derecho a mi ayuda" (Van Reybrouck, 2014).

248 . Véase Booth (2013).

249 . Véase Robinson (2013) y Acemoglu, Verdier y Robinson (2004).

250 . Véase Robinson (2013).

251 . La sala donde se encontraba la imprenta es el punto culminante de la visita a su villa en ruinas.

252 . El Che Guevara escribió célebremente sobre las características de un verdadero líder revolucionario y sobre Kabila en 1965: "También debe poseer una actitud seria respecto a la revolución, una ideología que sirva para encauzar sus acciones y una voluntad de sacrificio que se exprese en sus actos. Hasta ahora, Kabila no ha demostrado poseer nada de esto […]. Dudo seriamente que sea capaz de imponerse a sus defectos".

253 . La remuneración de los diputados aumentó de forma gradual pero constante durante este período, hasta superar los 6.000 dólares al mes en 2008.

254 . *Africa Confidential* (2021).

255 . Para un análisis minucioso de las estructuras y prácticas en los cuatro principales mercados en Kinsasa de esta fiscalidad informal, véase Nkuku y Titeca (2018).

256 . En la práctica, los costes seguramente habrán sido mucho mayores. Véase, por ejemplo, Laokri, Soelaeman y Hotchkiss (2018).

257 . Véase Gould (1980).

258 . Mientras visitaba una fábrica de jabón en el este del país, me mostraron una carta reciente en la que se pedía el pago de la suma redonda de 50.000 dólares a una oficina del Gobierno en Kinsasa. En la carta se invocaba un reglamento desconocido para el gerente y se sugería que se realizaría una visita para exigir el pago.

259 . Para pruebas sobre la ineficacia de los niveles impositivos en el Congo, véase Bergeron, Tourek y Weigel (2020).

260 . Chabal y Daloz (1998) se refieren al grado agudo de desorden aparente como un instrumento de poder.

261 . Constituido por las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur.

262 . Véase *Africa Confidential* (2013, 2020).

263 . Red inalámbrica congoleña sprl. Véase también el capítulo 13.

264 . Al parecer, tenía una imprenta de billetes en su palacio de Gbadolite. Al visitarlo pude comprobar que estaba convenientemente situada cerca de la piscina, donde se celebraban fiestas notorias.

265 . Véase Africa Progress Panel (2013) y *Africa Confidential* (2020).

266 . Véase Moore (2007) y Besley y Persson (2009).

267 . Véase Weigel (2020).

268 . El impuesto sobre el valor añadido (IVA) grava a los consumidores finales de bienes y servicios, y no a las empresas. Las empresas recaudan estos impuestos y los transfieren a Hacienda, al tiempo que reciben devoluciones sobre el IVA repercutido en las facturas de los insumos utilizados en el suministro de estos bienes y servicios.

269 . Es lo que se conoce como el ficticio artículo 15 de la constitución, aludiendo a la necesidad en este país de cuidar de uno mismo ya que el estado no te va a proteger ni apoyar.

270 . Los estudiosos de África siguen debatiendo la naturaleza del Estado africano. Algunos autores francófonos tienden a hacer hincapié en esta visión del África subsahariana. Por ejemplo, Bayart (2009) se centra en la propensión de los políticos a acaparar y consumir recursos por sí mismos, utilizando cualquier medio que no sea la construcción de Estados o la inversión en economías. Chabal y Daloz (1998) se centran en un Estado africano en el que el desorden se utiliza como instrumento de poder. En ambos casos, Zaire y, en menor medida, Nigeria, están claramente en su mente, y Mobutu aparece en la portada de la versión inglesa del libro de Bayart. Pero otros, como Wiseman (1999), les han criticado con razón por generalizar a partir de unos pocos casos.

271 . Véase Coburn (2015).

272 . Véase Bizhan (2018).

273 . Véase Ghani y Lockhart (2009).

274 . Véanse, por ejemplo, Fearon y Laitin (2003); Collier y Hoeffler (2007) y Blattman y Miguel (2010). En estos trabajos se subraya que la aparición o persistencia de guerras civiles tiene más probablemente su origen en factores económicos, como los bajos ingresos generales, los recursos naturales, un alto índice de pobreza o las divisiones étnicas o de otro tipo dentro de las sociedades.

275 . Véase el capítulo 2 y las referencias que contiene, como North, Weingast y Wallis (2009) y Olson (2000).

276 . El SPLA era el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán y el SPLM era el ala política y más tarde el partido líder del Movimiento de Liberación del Pueblo de Sudán.

277 . Véase Banco Mundial (2025).

278 . Esto se basa en la Clasificación Integrada de las Fases de la Seguridad Alimentaria (CIF) (s. f.). Por ejemplo, sugiere que de mayo a julio de 2020, el 15% de la población vivía en condiciones de fase 4 (emergencia), justo por debajo de las condiciones de fase 5 (catástrofe).

279 . Otras élites provinciales que entran y salen perpetuamente del conflicto son las vinculadas a Darfur y Kordofán.

280 . Véase, por ejemplo, el reportaje de la BBC (Goffe, 2011).

281 . Esto coincide con el argumento de De Waal (2015) de que los numerosos conflictos regionales de Sudán pueden entenderse mejor como reivindicaciones de las rentas de quienes controlan Jartum. Como el centro es demasiado débil para tener el monopolio de la violencia, los levantamientos pueden tener éxito. Los empresarios políticos y militares tienen entonces un incentivo para utilizar la violencia con el fin de impulsar su propia reivindicación de rentas. En última instancia, la paz no es mucho más que un acuerdo sobre quién recibe las rentas. Como tal, la política y la economía de la búsqueda de rentas están en la raíz de gran parte de los conflictos de la historia reciente de Sudán.

282 . Lo que estaba en juego era más importante para el presidente Bashir porque un acuerdo de paz podría ofrecer la posibilidad de normalizar las relaciones con Estados Unidos.

283 . Véase Rolandsen (2015).

284 . OCDE (2011).

285 . Véanse en el capítulo 2 las definiciones de estos conceptos.

286 . Se necesitan garantías de que los talibanes no permitirán que grupos como los combatientes extranjeros de Al Qaeda o el Estado Islámico utilicen Afganistán como base para cometer actos terroristas internacionales. Sin embargo, es probable que haya otros intereses en juego, como los vínculos con Pakistán y sus servicios de inteligencia, cuyo papel en Afganistán no ha sido nada benigno. No me centro en esta dimensión regional del conflicto, a pesar de su enorme importancia y de que socava la posible economía de la paz.

287 . Véase Rasoly y Chandrashekar (2018).

288 . Las estimaciones aquí se basan en medias para 2017 y 2018 a partir de datos de Felbab-Brown (2020), que se basan a su vez en datos de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD). Por supuesto, por su naturaleza, estas estimaciones son solo aproximadas, pero el extremo más alto de las estimaciones sugiere que son alrededor del 20-30% del PIB, pero como el PIB es tan bajo, esto sigue siendo relativamente modesto. Véase también Fishstein (2014), que cita una estimación del 15% para años anteriores.

289 . Véase Mansfield (2017) y Felbab-Brown (2020).

290 . El cultivo no solo ofrece un precio más alto, sino que las cadenas de valor bien desarrolladas han propiciado un acceso fiable a los insumos y la financiación (Mansfield, 2016).

291 . Véase Mansfield (2017).

292 . La BBC, citando fuentes del Departamento de Defensa, ha informado de que entre 2001 y 2019 Estados Unidos gastó 778.000 millones de dólares en el conflicto, con un pico de algo menos de 100.000 millones en 2011 y 2012. El Grupo de Estudio Afgano (2021) cita una cifra algo mayor basada en las solicitudes presupuestarias del Departamento de Defensa: 52.000 millones de dólares tanto en 2018 como en 2019 y 952.000 millones de dólares en el período 2001-2019, lo que sugiere que en

2020 se habrá gastado 1 billón de dólares.

293 . Véase Bizhan (2018).

294 . Los datos sobre Estados Unidos proceden del Proyecto Borgen, con fuentes (2019).

295 . Antes se llamaban Fuerzas Nacionales de Seguridad de Afganistán (ANSF), que englobaban al ejército y la fuerza aérea, así como a las fuerzas políticas y otras fuerzas de seguridad.

296 . Véase Banco Mundial (2025). Los datos se refieren al total de niños escolarizados en la enseñanza primaria, independientemente de su edad y de las tasas de vacunación contra la DPT. Otros datos sugieren que entre 2001 y 2019 la proporción de niños nacidos vivos pero que no sobreviven hasta los cinco años se redujo del 12,5% al 6%. Todas estas tasas siguen siendo el doble que las de Bangladés, pero mejores que las de Sierra Leona y Sudán del Sur.

297 . El concepto "corazones y mentes" se utilizó por primera vez en Gran Bretaña como parte de la estrategia en la Emergencia Malaya (1948-1960), pero se generalizó su uso después de que el presidente Lyndon B. Johnson lo adoptara como parte de la estrategia de Estados Unidos en Vietnam.

298 . Véase Fishstein y Wilder (2012).

299 . Esto se hace eco de las pruebas obtenidas en Irak mediante un minucioso análisis estadístico, en el que se constató que el gasto del Programa de Respuesta de Emergencia del Comandante (CEPR) provocaba menos incidentes violentos, siempre que el gasto fuera a pequeña escala (menos de 50.000 dólares) y estuvieran presentes las fuerzas de seguridad gubernamentales, junto con la experiencia en desarrollo (a través de los Equipos Provinciales de Reconstrucción) (Berman *et al.* 2013).

300 . Véase Banco Mundial (2025).

301 . Es poco probable que este patrón haya cambiado, ya que ni siquiera se han podido recopilar datos (Bizhan, 2018).

302 . Aunque sus salarios siguen siendo relativamente modestos, normalmente de unos 250 dólares al mes, con una dotación típica esto cuesta unos 500 millones de dólares al año. Además, el coste de desplegarlos se había estimado en unos 14.500 dólares por soldado, es decir, unos 2.600 millones de dólares, todo ello asumido por Estados Unidos (Dreazen, 2012).

303 . Estas nuevas estructuras eran vehículos específicos para entregar proyectos y servicios fuera del presupuesto y fuera del Gobierno utilizando sistemas "paralelos", con nombres de la jerga de la ayuda como unidades de gestión de subvenciones, unidades de implementación de programas u oficinas de gestión de programas (Bizhan, 2018).

304 . En 2002, el SIGAR comenzó a centrarse en la financiación estadounidense de la ayuda y la reconstrucción (unos 150.000 millones de dólares). Llevó a cabo minuciosas investigaciones sobre la corrupción y, en términos más generales, sobre la eficacia del gasto.

305 . Afirmaba además: “El Gobierno afgano suele hacer reformas sobre el papel, como redactar reglamentos o celebrar reuniones, en lugar de tomar medidas concretas que reduzcan la corrupción, como detener o aplicar sanciones a los afganos poderosos” (SIGAR, 2020).

306 . Véase Jones (2020).

307 . Véase Krahmann (2016).

308 . Véase Fishstein y Wilder (2012).

309 . Véase Roston (2009).

310 . Clasificación de Transparencia Internacional (2020).

311 . Para un análisis minucioso de los vínculos entre la ayuda y la construcción del Estado en Afganistán, véase Bizhan (2018).

312 . Los sectores que han surgido a lomos de la ayuda militar y de otro tipo son los no comercializables, es decir, aquellos productos que no pueden comercializarse internacionalmente y no tienen mucho potencial para el crecimiento de la productividad, incluso a través de la exposición a la competencia internacional.

313 . Incluso en 2014, las empresas de Kandahar admitieron libremente que pagaban dinero por protección tanto a los talibanes como a los grupos antitalibanes, en gran parte para evitar secuestros. Un propietario me dijo que los pagos habían permitido a su empresa reducir su personal de seguridad de 80 a 10 personas, pero que la seguridad seguía siendo cara. Aunque el conflicto desaparezca por ahora, con el ISIS cada vez más fuerte, la delincuencia organizada está destinada a crecer, respondiendo a la demanda de servicios que en un Estado que funcione proporcionaría el Gobierno.

314 . Los brahmanes eran históricamente la casta erudita y sacerdotal; los kshatriya, la casta militar.

315 . Satisfacer las demandas maoístas, pero también socavar su capacidad de movilización.

316 . Sin duda, el conflicto aceleró el aumento de la emigración a la India y otros países. Afortunadamente para Nepal, se ha traducido en un gran aumento de las remesas y es un factor importante en la disminución de la pobreza rural. Las remesas aumentaron de menos del 1% del PIB en 1996 al 16% en 2006. Desde entonces, han aumentado aún más, alcanzando un máximo del 31% del PIB en 2015 (Banco Mundial, 2025).

317 . Este no es, ni mucho menos, un análisis completo. En las dos últimas décadas, Nepal no solo ha sabido aprovechar la demanda mundial de emigrantes, sino que también se ha beneficiado de la rivalidad geopolítica de China e India, ninguna de las cuales está dispuesta a dejar que la otra controle Nepal, pero se mantiene cauta en su injerencia.

318 . Los cimientos de ese acuerdo son más antiguos, pues se remontan al Pacto Nacional de 1943, que acordó la división sectaria del poder. En 1989, el Acuerdo de Taif reestructuró esencialmente parte del

equilibrio entre grupos, pero siguió reafirmando la base sectaria de la política.

319 . Líbano es el único país del mundo que, por convención, estipula la religión del gobernador de su banco central como parte de un acuerdo de reparto del poder entre las élites que se remonta a mucho tiempo atrás.

320 . Antelava (2008).

321 . Un esquema Ponzi es una forma de fraude que atrae a los inversores y paga beneficios a los primeros inversores con fondos de inversores más recientes.

322 . Una semana después de su independencia de Gran Bretaña en 1960, la Somalilandia británica se unió a la Somalilandia italiana al sur para constituir la República Somalí, que es la actual Somalia.

323 . El acuerdo de paz surgió de la Conferencia de Boroma de 1993.

324 . Los principales clanes y subclanes del norte —los Isaq, Dir (Ise y Gudabursi) y Harti Darod (Dolbahunte y Warsengeli)— tienen una larga historia de interacción a través de matrimonios mixtos, competencia y cooperación por los recursos.

325 . El de anciano no es un papel hereditario ni un cargo formal, aunque los ancianos pueden ser elegidos para representar a los subclanes en función de factores como la edad, los conocimientos, la piedad, la riqueza, la perspicacia política y la capacidad de negociación (Kaplan, 2008).

326 . Véase Kaplan (2008).

327 . En 2020, el hach se restringió debido a la covid-19, lo que provocó una caída de las ventas.

328 . También hubo otros ataques, como el del aeropuerto, y el Estado emergente lanzó algunos de ellos para asegurarse ingresos controlando el aeropuerto (Balthasar, 2013).

329 . Musa y Horst (2019) arrojan luz sobre cómo la comunidad empresarial dio forma a la paz.

330 . Véase Renders y Terlinden (2010).

331 . En la Conferencia de Boroma, toda la élite se reunió para elegir un presidente y rechazaron a un candidato con una enorme financiación saudí que ofrecía amplias oportunidades de captación de rentas a corto plazo. En su lugar, eligieron a alguien que probablemente sería más aceptado por las empresas, los políticos y los ancianos.

332 . Véase Banco Mundial (2016).

333 . Véase Musa y Horst (2019); Stepputat y Hagmann (2019).

334 . Véase, por ejemplo, Kaplan (2008).

335 . Los donantes internacionales han presionado continuamente para que haya una mayor rendición

de cuentas democrática a través de elecciones, y aunque se han celebrado elecciones presidenciales (aunque con retraso) en 2017, las elecciones parlamentarias a la Cámara de Representantes se han retrasado repetidamente desde 2005. Se podría argumentar, sin embargo, que la paz es fundamental en este caso y que solo puede obtenerse de forma efectiva mediante un acuerdo de reparto de poder entre clanes. Las elecciones que conduzcan a un gobierno mayoritario o a oportunidades de clientelismo en las que el ganador se lo lleva todo pueden ser entonces más perturbadoras aquí que no celebrarlas, al menos por ahora.

336 . El Banco Mundial (2019) encuentra una incidencia muy alta de pobreza y otras privaciones en Somalilandia como parte de un análisis de Somalia en su conjunto.

337 . Estuve en Bangladés a principios de febrero de 2020, antes de que estuviera claro que la covid-19 acababa de empezar a extenderse por todo el mundo. En ese momento estaba de visita como investigador.

338 . Véase Bandiera *et al.* (2017) y Banerjee *et al.* (2015).

339 . En precios constantes de 2010, tomados de la base de datos del Banco Mundial. Los datos presentados aquí corresponden a los períodos de 1972-1989, 1989-1999 y 1999-2019.

340 . Los datos proceden del Banco Mundial, basados en la pobreza en el umbral internacional de pobreza de 1,90 dólares en dólares internacionales de 2011.

341 . Véase Banco Mundial (2025).

342 . Véase el capítulo 3, *idem*.

343 . Véase Alamgir (1980).

344 . Las restricciones comerciales estaban vinculadas al Acuerdo Multifibras de 1974, cuyo objetivo era restringir las importaciones procedentes de economías emergentes y en desarrollo, incluida Corea, mediante cuotas en Europa y Estados Unidos.

345 . Véase Rhee (1990) y Mostafa y Klepper (2018).

346 . Los datos proceden de Bangladesh Garment Manufacturers and Exporters Association (BGMEA) (s. f.).

347 . La ayuda exterior al desarrollo fue inicialmente relevante en el conjunto de la economía, alcanzando un máximo del 8% de la renta nacional bruta (RNB) en 1977. Desde entonces, sin embargo, ha disminuido hasta el 1% del PIB, es decir, 3.000 millones de dólares en 2018 (Banco Mundial, 2015).

348 . La industria manufacturera orientada a la exportación fue la principal fuente del aumento del 21% al 30% de la cuota industrial global del PIB entre 1991 y 2019, mientras que la agricultura disminuyó del 32% al 13% del PIB y los servicios aumentaron del 44% al 53% del PIB durante este

período (Raihan y Khan, 2020).

349 . La agricultura representa actualmente a alrededor del 38% de los trabajadores activos, que han ido reduciéndose casi a la mitad desde 1991. Más de uno de cada cinco están empleados en el sector industrial y más del 40% en el sector servicios. Bangladés se urbanizó rápidamente, y la proporción de la población que vive en zonas urbanas se duplicó hasta casi el 40% en los últimos 30 años. La actividad no agrícola no solo tiene lugar en las zonas urbanas; son muchos más los que se ganan la vida fuera de la agricultura en las zonas rurales. El motor han sido la confección y las remesas. Los multiplicadores de renta y empleo funcionaron a través de los servicios y otras actividades no agrícolas.

350 . Véase Kabeer, Huq y Suleiman (2020).

351 . La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) estima que se trata de unos ocho millones, de los cuales alrededor del 70% son probablemente trabajadores migrantes (OIM, 2019). Sin embargo, lo más probable es que subestime a los que tienen contratos relativamente más cortos, de unos pocos años, sobre todo en el Golfo, aunque también contaría a los migrantes permanentes, como los del Reino Unido, que se marcharon hace mucho tiempo.

352 . Marx decía: "en el otro [polo de la sociedad] se agrupan masas de hombres, que no tienen nada que vender salvo su fuerza de trabajo" (Marx, 1990).

353 . Véase Robinson (1962).

354 . Este resultado está ajustado a los aumentos del coste de la vida. Los precios reales del arroz cayeron en este período. Los datos se han calculado a partir de Hassan y Kornher (2019, véase el cuadro 1). Los ingresos rurales también se vieron impulsados por el aumento de los rendimientos del arroz. Según datos de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), el rendimiento del arroz aumentó entre 1990 y 2019 en un 85%, superando al de la India, que anteriormente se había situado en niveles similares.

355 . En 1995, los salarios rurales seguían siendo solo la mitad que los de los empleos industriales, lo que sugiere que la mano de obra no escaseaba en las zonas rurales; de hecho, incluso había mano de obra "excedente". Desde entonces, la brecha entre los salarios agrícolas y los salarios industriales (poco cualificados) parece haberse cerrado efectivamente (Hassan y Kornher, 2019, cuadro 1, utilizando datos de Mymensingh, Rangpur, Dhaka y Chittagong para 2014). El modelo de Lewis, el caballo de batalla de la economía básica de la transformación estructural, sugiere que se ha alcanzado un punto de inflexión: el excedente de mano de obra en la agricultura ha desaparecido y, en toda la economía, la mano de obra es cada vez más escasa (Lewis, 1954). En las últimas décadas, la demanda ha empezado a superar lentamente a la oferta de mano de obra, empujando los salarios aún más al alza (Zhang *et al.*, 2014).

356 . Véase El Arifeen *et al.* (2013).

357 . Véase Hossain (2017) y BRAC (2019).

358 . Véase Roodman (2012) sobre el papel del microcrédito dentro de la sociedad bangladesí.

359 . Véase Yunus (2009); Roodman (2012) y Banerjee, Karlan y Zinman (2015).

360 . Véase Collins *et al.* (2009).

361 . Véase Bandiera *et al.* (2017) y Banerjee *et al.* (2015).

362 . Se trata de dólares nominales de ayuda oficial al desarrollo (AOD) neta recibida entre 1971 y 2019, según consta en la base de datos del Banco Mundial.

363 . Las definiciones de Estado frágil son variadas. La OCDE caracteriza la fragilidad "como la combinación de la exposición al riesgo y la insuficiente capacidad de afrontamiento del Estado, los sistemas o las comunidades para gestionar, absorber o mitigar esos riesgos. La fragilidad puede tener consecuencias negativas como la violencia, la pobreza, la desigualdad, el desplazamiento y la degradación medioambiental y política" (OCDE, 2020). Otros sugieren que la "fragilidad" refleja la falta de monopolio de la violencia, la escasa legitimidad del Estado o la escasa capacidad del Estado para atender a sus ciudadanos (McLoughlin, 2009).

364 . Véase Khan (2013).

365 . Véase Mahmood (2010); Zafarullah y Siddiquee (2001) y Khan (2017).

366 . Véase Khan (2013) y Hossain (2017).

367 . Véase Khan (2013).

368 . Véase Asadullah y Chakravorty (2019, cuadro 4).

369 . Véase Hossain (2017) y Khan (2013).

370 . El presidente Zia Rahman estableció los contactos iniciales entre Daewoo y Desh y fue útil para apoyar algunas de las primeras acciones de facilitación —véase Khan (2013) para un análisis—, pero apenas ofreció una política industrial completa de protección y otras ayudas, basada en las demandas de los industriales.

371 . La BGMEA es una poderosa asociación que presiona al Gobierno para que mantenga el apoyo a la industria de la confección. Sin esa vía interna, a otros sectores empresariales les resulta difícil recibir el mismo tipo de apoyo político, lo que contribuye al persistente dominio de la confección y a los problemas a los que se enfrentan los nuevos sectores exportadores (Hassan y Raihan, 2017, y Jahan, 2015).

372 . Véase Asadullah y Chakravorty (2019). La inversión extranjera directa (IED) fue inferior al 1% del PIB en 2019, inferior a la de la India, Indonesia y Sri Lanka (Banco Mundial, 2025).

373 . Véase Hossain (2017).

374 . Véase Hossain (2017) y Hassan (2013). Para muchos observadores de la época, y probablemente

incluso hoy en día, la atención se centraba en el desastre "maltusiano" que se avecinaba, según el cual la producción de alimentos no podría seguir el ritmo del crecimiento demográfico. La respuesta propuesta: controlar el crecimiento demográfico mediante la planificación familiar. Pero, como se demostró posteriormente, esta respuesta siempre fue errónea. Las opciones de planificación familiar desempeñaron sin duda un papel, pero fueron solo un factor en relación con el empoderamiento femenino a través de oportunidades, como el empleo, así como una atención sanitaria más amplia y, especialmente, la educación. Para una reevaluación reciente, véase Bora, Saikia y Lutz (2019).

375 . Como se ha expuesto en el capítulo 2, un "Estado desarrollista" es un Estado caracterizado por un compromiso fundamental con el desarrollo económico, con una fuerte intervención estatal, así como una amplia regulación y planificación. Johnson (1982), Amsden (1989) y otros han argumentado que en Corea y otros países de Asia Oriental y, posteriormente, del Sudeste Asiático, este era un rasgo definitorio.

376 . Véase Christensen y Weinstein (2013).

377 . O al menos en su mayor parte, hasta la última década. Cada vez más presente en la política, Yunus se convirtió en una espina clavada para el primer ministro Sheikh Hasina. Se interpusieron demandas por motivos políticos contra Yunus en un intento de apartarle de su cargo en Grameen.

378 . Durante una visita a las zonas rurales de Bangladés en 2014, un grupo de mujeres me contó que para inscribirse en uno de los muchos planes de bienestar social del Gobierno primero tenían que pagar un soborno de unos 60 dólares, lo que significaba que no podían permitirse la afiliación. Incluso el Estado ha reconocido que sus propias estructuras apenas pueden dar resultados, por lo que ha creado sus propios sistemas paralelos fuera del Gobierno a través de organizaciones sin ánimo de lucro. Por ejemplo, la Fundación Palli Karma-Sahayak (PKSF) funciona como una ONG, proporcionando créditos y servicios específicos, aparentemente con bastante eficacia, aunque en un principio estaba totalmente dotada por el propio Gobierno.

379 . Véase Hossain (2017).

380 . Esto es en dólares estadounidenses nominales (Banco Mundial, 2025). El nivel más alto jamás alcanzado en Bangladés fue en 2019, con 27 dólares per cápita.

381 . Véase Hossain (2017).

382 . Hossain (2017) va más allá y sugiere en su fascinante debate que Bangladés era un "laboratorio de ayuda": "Cuando los funcionarios y los diplomáticos vienen a Bangladés no buscan minerales o tierras o ventajas geopolíticas, sino demostrar que el modelo social, económico y político que promueven funciona".

383 . Grameen se ha mostrado más defensivo sobre su enfoque y las evaluaciones de impacto rigurosas realizadas con su apoyo siguen siendo limitadas, lo que contribuye al debate sobre la eficacia de sus programas. Sin embargo, los filántropos y algunas agencias de ayuda siguen considerando atractiva la idea de que todos los pobres pueden salir de su situación a través del espíritu empresarial a pesar de

las lagunas en la base de pruebas.

384 . Véase De Waal, Taffesse y Carruth (2006).

385 . Véase Dercon y Porter (2014). La crisis acabó protagonizándose ante los medios de comunicación, y la cobertura del campo de refugiados de Korem por parte de la BBC se convirtió en uno de los reportajes más inquietantes de la historia (Buerk, 1984).

386 . Véase De Waal, Taffesse y Carruth (2006).

387 . Véase Sabates-Wheeler *et al.* (2020) para una revisión reciente del programa. Ha conseguido proteger a las personas, pero no está tan claro que haya sido suficiente para "sacar" a la gente de la pobreza de forma sostenida. Incluso durante la pandemia de la covid-19, los participantes en el programa recibieron protección (Abay *et al*., 2020).

388 . La desnutrición infantil incluye el retraso del crecimiento (baja estatura para una edad determinada) y la emaciación (bajo peso para una edad determinada) (National Disaster Risk Management Commission, 2016, y Hirvonen, Sohnesen y Bundervoet, 2020).

389 . En la línea final de su discurso de Gettysburg, el presidente Abraham Lincoln describió la democracia como "el gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo".

390 . El punto álgido del terror de Estado se produjo en 1976-1977, como parte del Terror Rojo en el que la cúpula militar fomentó la persecución y a menudo la ejecución sumaria de posiblemente medio millón de supuestos simpatizantes de un partido político rival, el Partido Revolucionario del Pueblo Etíope (PRPE) y grupos asociados. Para un análisis detallado de este período, véase Ottaway y Ottaway (1978) y Clapham (2017).

391 . Véase Banco Mundial (2025).

392 . Datos sobre matriculación bruta y sobre mortalidad infantil de la base de datos World Development Indicators del Banco Mundial.

393 . *Idem*. La magnitud del crecimiento ha sido cuestionada en ocasiones (como por Lefort, 2013) porque en gran parte de África los datos no siempre son fiables. Por ejemplo, el crecimiento agrícola puede haber sido menor en el primer período desde 2004, como argumentan Dercon, Hill y Zeitin (2009). Sin embargo, yo no discutiría que el crecimiento ha sido sostenido y se encuentra para África en niveles excepcionalmente altos.

394 . Banco Mundial, base de datos World Development Indicators sobre la proporción de la población por debajo del umbral internacional de pobreza de 1,90 dólares a precios de 2011, corregidos en función del poder adquisitivo. En 1999, la estimación era del 57,8% y, en 2015, el 30,8% de la población estaba por debajo de este umbral.

395 . Véase Dercon y Gollin (2019).

396 . Esto se basa en las cifras de la tasa neta de matriculación, es decir, los niños en edad de asistir a la escuela primaria en relación con el número de todos los niños en edad de asistir a la escuela primaria. Si se tienen en cuenta los niños mayores que aún están en la escuela primaria, esta cifra se acercaría al 100%.

397 . Utilizo la convención de denominación etíope de referirme a las personas por su nombre de pila, ya que este es el nombre del padre (y del abuelo). Así, me refiero a Meles como tal en lugar de Zenawi y a Abiy en lugar de Ahmed en referencias posteriores al primer ministro en 2021.

398 . Ministerio de Planificación y Desarrollo Económico (1993). Para un análisis detallado de sus éxitos y fracasos, véase Dercon y Gollin (2019).

399 . Programa de Desarrollo Sostenible y Reducción de la Pobreza (SDPRP), Plan de Desarrollo Sostenido y Eliminación de la Pobreza (PASDEP) y Plan de Crecimiento y Transformación (GTP, numerado como GTP1 y GTP2).

400. Véase el análisis del Estado desarrollista en el capítulo 2. En Corea y otros países de Asia Oriental y, posteriormente, del Sudeste Asiático, el Estado desarrollista fue una característica definitoria de su desarrollo (Johnson, 1982; Amsden, 1989 y otros). A diferencia de lo que ocurrió posteriormente en la India, Indonesia y Bangladés, se consideraba que el Estado era fundamental para el progreso. Algunos altos funcionarios etíopes viajaron a Corea y a otros lugares para aprender cómo lo conseguían.

401 . Se trata de la ayuda exterior al desarrollo (AOD) neta recibida en dólares estadounidenses corrientes, totales y per cápita, según datos de la base de datos del Banco Mundial.

402 . Los borradores incompletos de su tesis están disponibles en Internet y merece la pena leerlos (Zenawi, 2009). Véase también De Waal (2013) y Lefort (2013) para discusiones acaloradas sobre el contenido.

403 . Véase Oqubay (2015).

404 . Véase Dercon, Hill y Zeitin (2009).

405 . Véase Bachewe *et al.* (2018).

406 . Para ser precisos, Etiopía estuvo brevemente ocupada por la Italia fascista de 1936 a 1941. Eritrea fue una colonia formal de Italia desde 1890 hasta 1941, tras lo cual cayó bajo administración militar británica hasta 1951. En 1952 pasó a formar parte de Etiopía. Todos los datos del resto de este capítulo, como los relativos a la composición de la población, no incluyen a Eritrea.

407 . Véase Clapham (2017).

408 . La idea de una burocracia "competente" es difícil de demostrar, pero los historiadores han descrito la propagación de administradores locales con vínculos políticos por todo el imperio de Menelik y la búsqueda de la "modernización" de Etiopía durante el reinado de Haile Selassie. En comparación con otros Estados africanos, Etiopía partía con ventaja en la construcción de un Estado:

sus redes informales y formales, entrelazadas pero jerárquicas. Véanse, por ejemplo, Levine (1965), Keller (1981) y Marcus (2002). La importancia percibida de esta clase burocrática hasta hace poco queda ilustrada por el hecho de que hasta la década de 1990 todos los licenciados universitarios tenían derecho a un puesto en el sector público (Krishnan, 1996).

409 . Este término utilizado por la escritora marxista Rosa Luxemburg aparece ampliamente en los debates sobre este tema en Etiopía.

410 . Otros grupos son los somalíes (6%), los sidama (4%) y los gurage, welayta, afari y hadiya (con un pequeño porcentaje cada uno). En total, Etiopía cuenta con unas 80 etnias y nacionalidades reconocidas.

411 . Los datos sobre urbanización proceden de la base de datos World Development Indicators del Banco Mundial. Los datos sobre etnias proceden de la Agencia Central de Estadística (2010).

412 . Estos datos son en dólares constantes de 2010 (Banco Mundial, 2025).

413 . Esta tensión entre la centralización de facto y la descentralización de iure nunca desapareció, como ilustra el conflicto actual entre el TPLF y sus antiguos hermanos del EPRDF. Este tema se tratará más adelante con más detalle en este capítulo.

414 . El Gobierno sostenía que la seguridad alimentaria era el núcleo de la seguridad nacional del país (República Democrática Federal de Etiopía, 2002). Se atribuye a Meles la autoría de esta declaración (De Waal, 2013).

415 . Las reivindicaciones fronterizas eran un reflejo de tensiones y desconfianzas mucho más profundas, entre el TPLF y el régimen eritreo.

416 . Véase Zenawi (2009).

417 . Meles dijo esto en un acto a puerta cerrada organizado en Manchester, Reino Unido, en el que estuve presente.

418 . Las raíces intelectuales de Abiy son menos marxista-leninistas que las de sus antiguos compañeros. Gran parte de su inspiración parece proceder de sus creencias cristianas pentecostales, así como de aspectos del evangelio de la prosperidad común en las creencias carismáticas, que afirma que la prosperidad es un signo de la bendición de Dios.

419 . A lo largo de las últimas décadas, las voces que abogaban por la apertura política y la democracia eran fuertes y, en principio, tenían razón. El férreo control de la seguridad por parte de Meles fue brutal y despiadado. Sin embargo, limitó algunos de los conflictos generalizados que se observan ahora, en los que la mayoría de las tensiones se interpretan como derivadas de alguna injusticia hacia un grupo étnico. Este contrafactual es ahora la realidad, con la política, como una lata de gusanos, abierta. No hay por qué criticar esta apertura, pero la transición parece estar llena de baches.

420 . A menudo se argumenta en el discurso político sobre Etiopía que el núcleo del grupo tigre en

torno al liderazgo también estaba implicado en la corrupción política a gran escala, su propia forma de búsqueda de rentas. No cabe duda de que antiguos militares y otros dirigentes de los principales grupos políticos del EPRDF ocupaban a menudo puestos clave en empresas "privadas" con buenas conexiones con el Gobierno, lo que les ayudaba a enriquecerse. Sin embargo, nunca he visto pruebas creíbles de que esta práctica se tradujera nunca en el tipo de fraude a gran escala en la contratación pública y de otro tipo, típico de muchos otros países africanos, o en los estilos de vida excesivamente opulentos que lo acompañan.

421 . El FMI clasificó a Etiopía como país con alto riesgo de agobio por la deuda, la segunda peor categoría (datos de febrero de 2021). El nivel de deuda pública bruta en relación con el PIB fue del 57% en 2019, inferior al de Ghana o Kenia y justo por encima de la media del África subsahariana (51%).

422 . Dorn y Matloff (2000) han argumentado que el genocidio podría haberse previsto y evitado. *Africawatch* (1993) documentó abusos de los derechos humanos a gran escala por parte del Gobierno, incluido el asesinato de 300 tutsis y otros miembros de partidos políticos, y algunos por parte de los rebeldes del Frente Patriótico Ruandés.

423 . Se trata de dólares a precios constantes de 2011 (Banco Mundial, 2025).

424 . Para ser precisos, se basa en el porcentaje de niños nacidos vivos que no sobreviven más allá de los cinco años (mortalidad de menores de cinco años), según la base de datos World Development Indicators del Banco Mundial. En el caso de Ruanda, se situó en 34 muertes por cada 1.000 nacidos vivos en 2019, la cifra más baja de toda el África subsahariana continental, mejor que la de Sudáfrica, mucho más rica, o la de Ghana y Etiopía, con buenos resultados. Solo Seychelles, Cabo Verde, Mauricio y Santo Tomé y Príncipe obtienen mejores resultados en el África subsahariana. En 2000, la mortalidad infantil era de 179 por cada 1.000 nacidos vivos, peor que la media del África subsahariana, donde era de 151 muertes por cada 1.000 nacidos vivos.

425 . Según la base de datos del Banco Mundial, utilizando la última estimación (2016), la pobreza extrema es del 56%, según el umbral internacional de pobreza de 2011 de 1,90 dólares per cápita, frente al 63% de 2010. Estas cifras son muy debatidas, pero incluso estos números oficiales sugieren una disminución relativamente lenta.

426 . Véase Jones, De Oliveira y Verhoeven (2012).

427 . Véase Vansina (2004) y Lemarchand (1970).

428 . Véase Prunier (1995). La obediencia a una autoridad central también ayuda a explicar la variación de la violencia durante el genocidio (Heldring, 2021).

429 . Basado en los Indicadores Mundiales de Gobernanza del Banco Mundial, más concretamente en el Índice de Eficacia Gubernamental, que capta las percepciones de la calidad de los servicios públicos, de la función pública, de la formulación y aplicación de políticas y de la credibilidad del compromiso del Gobierno con dichas políticas.

430 . Véase Transparencia Internacional (2020).

431 . Véase, por ejemplo, *Africa Confidential* (2021).

432 . Ayuda exterior neta al desarrollo en dólares corrientes (Banco Mundial 2025).

433 . El Banco Mundial puso fin a estas clasificaciones en 2021 tras detectar irregularidades e interferencias políticas, pero éstas no tenían nada que ver con ningún país africano.

434 . Véase Sutton (2012).

435 . Véase Organización de las Naciones Unidas (2000). Fotografía de la Fototeca de la ONU.

436 . Los Objetivos de Desarrollo del Milenio comprendían 8 objetivos y 21 metas. Los objetivos eran: (1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; (2) lograr la enseñanza primaria universal; (3) promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer; (4) reducir la mortalidad infantil; (5) mejorar la salud materna; (6) combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades; (7) garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y (8) fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

437 . Los Objetivos de Desarrollo Sostenible comprenden 17 objetivos y 169 metas, mucho más amplios que los ODM, y son aplicables a todos los países. Abarcan de nuevo objetivos sobre la pobreza y el hambre, la buena salud y la educación de calidad, pero también diferentes dimensiones de la sostenibilidad vinculadas al clima y al medio ambiente, así como a la economía en general, incluidas las ciudades, el empleo y las infraestructuras, y los compromisos con la paz y la justicia.

438 . Suecia también tiende a ser sinónimo de una sociedad abierta y liberal, con un Estado que funciona bien y políticos morales y decentes, junto con una impresionante igualdad de género. También es una sociedad tolerante con los inmigrantes. En el siglo XX, Suecia siempre destacó como un país amante de la paz, que promovía posturas benignas en política internacional y parecía mantener la moral alta, también durante la Guerra Fría.

439 . Salonen (2009) ofrece una introducción reflexiva. Destaca los indudables logros del modelo sueco, pero hasta cierto punto echa por tierra la idea de que ha sido un éxito excepcional a lo largo del siglo pasado, más allá de los tiempos más recientes. Suecia no ha sufrido guerras ni revoluciones en los dos últimos siglos, quizá por ser, al igual que otros países nórdicos, homogénea en lengua, religión y etnia. A pesar de esta útil condición previa, fue un país tardíamente industrializado y siguió siendo profundamente pobre hasta bien entrado el siglo XX, con hasta un millón de suecos emigrando en busca de una vida mejor en el extranjero. El sufragio generalizado, que incluía a todos los trabajadores y a las mujeres, no llegó hasta después de la Primera Guerra Mundial, como en otros lugares. La noción de un Estado del bienestar se hizo realidad lentamente en la década de 1930, pero no fue hasta la década de 1970 cuando el gasto social e incluso las medidas para la igualdad de género superaron a las de otros países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y el modelo sueco se estableció adecuadamente.

440. Al igual que otros países nórdicos, Suecia tiende a situarse entre los países más felices, con una

baja desigualdad en resultados como la salud, aunque en los últimos años la desigualdad de ingresos ha aumentado rápidamente (Our World in Data, s. f.).

441 . Véase Collier y Dercon (2006).

442 . El umbral estándar del Banco Mundial para un país de renta alta se utilizó por primera vez en 1987. Se fijó en una renta nacional bruta de 6.000 dólares per cápita. Véase Edvinsson (2013) para el PIB per cápita histórico de Suecia. Sobre la base de cualquier estimación razonable de la inflación y la extrapolación de esta clasificación, Suecia fue sin duda un país de renta alta poco después de la Segunda Guerra Mundial o incluso antes.

443 . Véase Carl Göran Andræ, citado en Sturfelt (2019). Sin embargo, Sturfelt señala que no todos los historiadores están de acuerdo en que no hubiera luchas y trastornos.

444 . Véase Clemens, Kenny y Moss (2007). La lista de objetivos y metas de los ODS es enorme y, en la práctica, demasiado amplia. Por lo tanto, es imposible que un país pobre comprometido dé prioridad a todos estos objetivos.

445 . Para una visión general útil, véase OCDE (2020).

446. Ejemplos de lo que no se incluye son los préstamos no concesionales de los gobiernos a otros gobiernos, la financiación de las exportaciones (apoyo a las empresas para que vendan en otros países), los préstamos no concesionales de los bancos multilaterales de desarrollo, como el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) del Banco Mundial, más allá del capital pagado por los países que este banco apalanca, y los préstamos comerciales a países que pueden utilizarse para financiar actividades de desarrollo.

447 . Véase OCDE (s. f.).

448 . A pesar de la covid-19 y de los grandes compromisos de ayuda para combatirlo en todo el mundo, la ayuda oficial al desarrollo total se ha mantenido prácticamente sin cambios en los últimos años, lo que implica que los recursos comprometidos para el desarrollo se reasignaron para centrarse en la covid-19 y sus consecuencias.

449. En el Reino Unido, los ODM contribuyeron a forjar un amplio compromiso de todos los partidos políticos con el gasto en desarrollo. El énfasis se puso en que el gasto en desarrollo produjera "resultados" y en la oportunidad de rendir cuentas que de ello se deriva, así como en impulsar el gasto en ayuda hasta el objetivo común del 0,7% de la renta nacional bruta del Reino Unido, que se alcanzó entre 2013 y 2020. Este consenso duró poco y, en 2021, los cambios en la política fiscal del Reino Unido significaron que es poco probable que se alcance este nivel de gasto al menos en un futuro próximo. Para un fascinante debate sobre los orígenes del objetivo del 0,7, véase Clemens y Moss (2007).

450 . Por ejemplo, véase Zedillo (2001) o Sachs (2019) sobre los cálculos.

451 . La cifra de entre 5 y 7 billones de dólares se basa en las cifras de UNCTAD (2014). En 2019, 6 billones de dólares suponían alrededor del 0,74% del PIB mundial de unos 81 billones de dólares. Desde la década de 1970, diversos eventos de la ONU han afirmado una norma del 0,7% del producto nacional bruto como la suma que los países que pueden permitírselo deben destinar al desarrollo internacional.

452 . Estaba en buena compañía. Poco después de la Cumbre del Milenio, Shantayanan Devarajan, alto funcionario e investigador del Banco Mundial, calculó en 2002, con otros coautores, que costaría 50.000 millones de dólares más alcanzar los ODM y ODS" (Devarajan, Miller y Swanson, 2002). "Debería darme vergüenza", escribió en un blog en 2015, mientras explicaba que era una respuesta a la pregunta equivocada, pero también la forma equivocada de abordar el problema del desarrollo (Devarajan, 2015).

453 . Uno de los estudios más conocidos es el de Alesina y Dollar (2000).

454 . Hace más de 20 años, cuando participé en la revisión de los resultados de ASDI, la agencia de ayuda sueca, me sorprendió que un alto funcionario declarara que para Suecia no era importante que la ayuda se gastara bien y tuviera un impacto. Para Suecia era más importante hacer lo moralmente correcto y dar ayuda a los países pobres (y para los políticos, ser vistos dando ayuda). Pero aún no sé si ésta era la línea política oficial o solo la opinión de un funcionario cínico.

455 . Probablemente, el trabajo más minucioso al respecto que utiliza datos de varios países y series temporales es el de Clemens *et al.* (2012). Existen estudios centrados en el impacto global a nivel macro de la ayuda sobre la pobreza u otras privaciones, pero no suelen alcanzar el umbral metodológico de validez estadística. En cualquier caso, estos estudios no pueden afirmar impactos probablemente grandes, en promedio, en todos los países.

456 . El problema es cómo establecer el contrafactual de forma convincente: qué habría ocurrido sin ayuda en estos lugares concretos, que es el problema que atenaza la bibliografía sobre la eficacia de la ayuda. Véase Clemens *et al.* (2012).

457 . Obsérvese la dirección de la lógica: el apoyo presupuestario es una vía eficaz para gastar la ayuda exterior cuando existe un acuerdo de desarrollo. Esto no significa que el apoyo presupuestario sea siempre un buen instrumento. Al contrario, proporcionar dicho apoyo basándose simplemente en un principio de apropiación por parte de los países es contraproducente en países donde a los gobernantes no les podría importar menos lo que ocurra con el desarrollo.

458 . Esos países sin duda acogerían con agrado los enfoques sugeridos por Banerjee y Duflo (2011): probar lo que funciona y mejorar la forma en que se presta.

459 . Es el tipo de escenario en el que William Easterly o Angus Deaton probablemente animarían a detener la ayuda porque es contraproducente. Estos países carecen de instituciones para empezar, y es ahí donde el cambio tendrá que producirse primero, sin apenas intervención externa.

460. En las reuniones periódicas del FOCAC, China anuncia nuevos objetivos de financiación. Sin

embargo, son acumulativos desde la primera de estas conferencias. Así que la última oferta de 2018, 60.000 millones de dólares en préstamos, no era todo dinero nuevo, sino que incluía todo lo que se había prometido antes.

461 . China no sigue las normas del CAD para informar sobre la ayuda exterior, por lo que todas estas cifras son estimaciones. Se basan en comunicaciones con Naohiro Kitano para 2018, utilizando métodos como en Kitano y Harada (2016). Aproximadamente la mitad es ayuda bilateral, es decir, no a través de organizaciones internacionales. Otras fuentes, como Strange *et al.* (2017), estiman que este nivel de ayuda es aún menor.

462 . Los datos sobre préstamos proceden de China Africa Research Initiative (2025). Es probable que las cifras de 2020 sean mucho más bajas con una crisis de deuda emergente y China reacia a prestar más.

463 . Se trata de los mismos tipos de financiación que utilizan las agencias occidentales de financiación de las exportaciones para promover sus propias economías a través de sus empresas en el extranjero.

464. Véase Morris, Parks y Gardner (2020).

465 . El CAD de la OCDE los denomina "otros flujos oficiales".

466 . *Africa Confidential* (2020).

467 . Como parte del Marco Común del G20, los bancos chinos forman parte ahora, por primera vez, de los acuerdos de reprogramación de la deuda en países como Chad, Zambia y Etiopía.

468 . Aun así, no todos los miembros tienen el mismo poder y las participaciones accionariales están sesgadas hacia los países más ricos, siendo EE UU el mayor accionista con el 17,25% de las acciones.

469 . Véase Spearing (2019).

470 . Véase Cormier y Manger (2020). Las condiciones, precondiciones o hitos reales de la reforma son más amplios ahora que lo que en la década de 1990 habría sido una agenda en torno a un gobierno pequeño, con una participación limitada en la economía. Tienen que ser aprobadas por la Junta del Banco Mundial, donde el poder de voto se basa en la participación accionarial, lo que da a los países occidentales más ricos del mundo la mayoría de los votos. Como resultado, las políticas son más ortodoxas que el conjunto bastante más amplio y variado utilizado por los países en desarrollo exitosos y de rápido crecimiento en las últimas décadas, como se discute en la primera y segunda parte de este libro.

471 . Lo que ahora es literatura antigua ayudó a establecer este consenso, como Collier *et al.* (1997), así como la sugerente evidencia empírica de Dollar y Svensson (2000).

472 . Dollar y Svensson (2000) analizan los programas de reforma estructural y descubren que los factores políticos fueron los que más se correlacionaron con los programas completados con éxito.

473 . Gran parte de esto se hace eco de lo que advertía la investigación sobre la condicionalidad hace dos décadas: algunos países utilizaban la ayuda eficazmente y progresaban al mismo tiempo, mientras que otros no lo hacían, a pesar de la ayuda. Se encontraron correlaciones del crecimiento económico con paquetes de políticas más centradas en el crecimiento, pero estas correlaciones no eran fuertes. Dollar y Svensson (2000), entre otros, afirmaron que los donantes deberían identificar a los reformistas a los que apoyar, no tratar de crearlos. Pero parece que este consejo no se ha seguido.

474 . La inversión de valor en el desarrollo no debe confundirse con la inversión de impacto en el desarrollo. La inversión de valor no consiste simplemente en gastar en desarrollo pensando en resultados, como mejorar la educación o la sanidad a corto plazo, sino en buscar conscientemente oportunidades con resultados a largo plazo, como cambios sistémicos en la economía o en los sistemas sanitarios y educativos o, de hecho, en los acuerdos políticos y económicos de los países.

475 . A menos que se indique lo contrario, todos los datos proceden del Banco Mundial, lo que supone un descenso con respecto al 1,5% de su RNB en 1990, pero la RNB también aumentó un 140% durante este período.

476 . Por ejemplo, véase Besley y Persson (2009).

477 . Véase Besley y Persson (2009) y Prichard (2015).

478 . Esto alude también a formas prometedoras de medir la presencia de ciertas dimensiones de un acuerdo para el desarrollo, utilizando métricas que capten el contrato fiscal, la capacidad del Estado y el clima de inversión. Las mediciones deberían hacerse *de facto* y no solo *de jure*. Es decir, usando no solo las normas o leyes (como las leyes de inversión, fiscales o anticorrupción), sino teniendo en cuenta cómo se aplican y utilizan en la práctica. Del mismo modo, implicaría evaluar con qué eficacia se utilizan los recursos limitados y no simplemente anotar los niveles de financiación o los porcentajes de los presupuestos.

479 . Véase Ang (2016) y el análisis del capítulo 4.

480 . Véase Banerjee y Duflo (2011).

481 . Es innegable que se trata de un reto: los proveedores de ayuda son ajenos al país y su capacidad para defender el desarrollo institucional y la rendición de cuentas —por ejemplo, impulsando la apertura política y los valores democráticos— es limitada, además de profundamente política y, en ocasiones, ideológica. Las organizaciones multilaterales y los bancos son notoriamente débiles en tales esfuerzos debido a la naturaleza de sus mandatos. Las agencias donantes bilaterales o las ONG internacionales financiadas por ellas pueden tener más facilidad para ser más políticas.

482 . Véase Persson, Rothstein y Teorell (2013).

483 . Véase Marquette y Peiffer (2015). El capítulo 13 contiene algunas ideas sobre intervenciones que pueden ser eficaces, pero que requieren un compromiso político serio para tener éxito.

484 . Los bancos multilaterales de desarrollo ofrecerán préstamos a tipos no concesionales a los países de renta media (es decir, aquellos con una RNB superior a 1.026 dólares a precios de 2011), pero a tipos inferiores a los comerciales gracias a la mancomunación global de riesgos en las carteras de préstamos de estos bancos. Como no hay subvención directa por parte de los países más ricos, estos préstamos no se contabilizan como AOD. Como se analiza en el capítulo 11, la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial puede ofrecer préstamos a tipos favorables gracias a las subvenciones que recibe de los países ricos.

485 . Véase el capítulo 3 para un análisis más detallado de los datos y los estudios de caso de la segunda parte para más detalles.

486 . Las cifras de ayuda y PIB se expresan en términos nominales debido a la forma en que se comunican las cifras de AOD. Los datos proceden del Banco Mundial.

487 . La codificación de esta selectividad, como en la Asociación Internacional de Fomento del Banco Mundial, requeriría un movimiento (audaz) para incluir más análisis de economía política en herramientas como la Evaluación Institucional y Política del País, uno de los indicadores utilizados para determinar cuántos préstamos de la AIF puede obtener un país.

488 . Esto no es lo mismo que poder demostrar científicamente que los acuerdos para el desarrollo fueron la causa de las mejoras. Por una parte, medir los elementos constitutivos de los pactos de élite no es evidente y establecer cuantitativamente los vínculos causales probablemente siga siendo problemático, como ocurre con la mayoría de los trabajos sobre las "causas" del crecimiento económico.

489 . Véanse los capítulos 4 y 9.

490. Por ejemplo, véase Milanovic (2016) para algunos de los argumentos. Véase Ravallion (2018) para una crítica.

491 . A veces incluso menos. Solo una pista de aterrizaje, algunas armas y teléfonos satelitales resultaron suficientes para que las minas de diamantes operaran bajo el control de las milicias locales durante unos meses durante el punto álgido del conflicto en la RDC a principios de la década de los 2000.

492 . Algunos recursos naturales, como el cobre o el carbón, pueden necesitar más inversión, pero incluso entonces, para que las rentas sigan fluyendo, la infraestructura necesaria se limita a unir una mina con un puerto, sin mucha necesidad de políticas económicas sensatas para ser competitivos a nivel mundial.

493 . Véase Ortiz-Ospina et al. (2018).

494. Las estimaciones de fuga de capitales proceden de UNCTAD (2020). El PIB y la IED del África subsahariana más Egipto, Argelia, Túnez, Libia y Marruecos proceden de la base de datos World Development Indicators del Banco Mundial.

495 . Zucman (2015) profundiza en el tema de la pérdida de fiscalidad vinculada a los centros extraterritoriales. En algunos de los tipos de países que me ocupan aquí, no es evidente que los recursos públicos se inviertan bien en el desarrollo o el crecimiento de todos modos, por lo que este no es mi enfoque principal.

496. Luanda Leaks es una serie de investigaciones llevadas a cabo por el Consorcio Internacional de Periodistas de Investigación (ICIJ).

497 . Véase Transparencia Internacional (2020).

498 . Véase Transparencia Internacional (2019).

499. La OCDE es una organización internacional cuyos miembros son principalmente países de renta alta. Una de sus funciones es la coordinación en cuestiones relacionadas con la fiscalidad y su evasión por parte de las empresas multinacionales, así como el trabajo en materia de lucha contra el soborno y la transparencia. El GAFI es el órgano de supervisión mundial en materia de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo y establece normas internacionales que sus miembros de todo el mundo se comprometen a aplicar.

500 . Véase Transparencia Internacional (2018a).

501 . Basado en la base de datos del Banco Mundial.

502 . Véase Transparencia Internacional (2018b).

503 . Véase Jones, Temouri y Cobham (2018).

504 . Los hermanos Gupta estuvieron implicados en casos de corrupción a gran escala relacionados con el presidente Zuma. Dan Gertler es un multimillonario minero israelí con tratos notorios en África, entre ellos con Joseph Kabila en la RDC (*Africa Confidential*, 2020, 2021). El apoyo de empresas de auditoría o de relaciones públicas en estos casos no era obviamente ilegal.

505 . La definición estricta de los bienes públicos es que no son excluyentes —es imposible excluir a nadie de beneficiarse—, así como no privados —el uso del bien no impide que nadie más se beneficie —.

506 . Véase Roser, M. (2020). En 2009, la energía solar fotovoltaica y la eólica terrestre eran un 223% y un 22%, respectivamente, más caras que el carbón. En 2019, ambas eran más de un 60% más baratas que el carbón.

507 . Comparto el argumento de que librar a los países de los peores acuerdos de las élites puede requerir cierto grado de inestabilidad y violencia, pero soy agnóstico en cuanto a cómo pueden ayudar realmente los de fuera.

508 . Las tensiones derivadas de las dificultades medioambientales y el cambio climático contribuyen sin duda a los riesgos de conflicto, pero no son más que uno de los muchos factores. Limitar el cambio

climático tendrá un impacto positivo sobre esos riesgos, pero eso no es lo mismo que dirigir la financiación climática a gran escala a los países en riesgo de conflicto, porque ese esfuerzo podría alimentar aún más el conflicto al reforzar el tipo de acuerdos de élite que no actuarán sobre esas tensiones.

509 . Para que el conocimiento y la investigación sean útiles para los países más pobres no tienen por qué proporcionarse como un bien público. Las vacunas (al igual que otros tratamientos médicos) implican patentes y otras protecciones internacionales de los derechos de propiedad y pueden hacerse excluibles y rivales, lo que son características de un bien privado. La clave está en encontrar formas de hacerlas asequibles y ampliamente disponibles, de modo que el bien público real —altas tasas de vacunación— pueda alcanzarse a pesar de que la vacuna se produzca como un bien privado.

510 . Una forma de hacer que esta investigación merezca más la pena es que los investigadores y los ejecutores colaboren estrechamente en los entornos objetivo.

511 . Existen aquí similitudes con el enfoque propuesto por Acemoglu y Robinson (2013).

512 . En dólares estadounidenses de 2018, el PIB per cápita es de unos 2.200 dólares. Todos los datos corresponden a 2018 y proceden de la base de datos del Banco Mundial.

513 . Resultados mucho peores para Nigeria también se encuentran en términos de la tasa de mortalidad materna, el uso de fuentes de agua potable, y la desnutrición infantil. Estos datos son de la base de datos del Banco Mundial y, por lo general, 2017.

514 . Ghana también tiene cuatro veces más enfermeras o comadronas por cada 100.000 habitantes que Nigeria. Sin embargo, Nigeria y Ghana tienen un número similar de médicos por cada 100.000 personas, lo que sugiere que el sistema sanitario de Ghana está más centrado en la atención primaria de salud para la población en general que el sistema de Nigeria.

515 . No hay pruebas de que el Gobierno nigeriano esté malversando sistemáticamente la ayuda exterior destinada a la sanidad, ni de que los programas de ayuda en Nigeria sean ineficaces. La mayor parte de la ayuda extranjera en Nigeria no se entrega directamente al Gobierno y las prácticas actuales de diseño y control han hecho cada vez más difícil que la ayuda desaparezca en los bolsillos de alguien. Sin embargo, como los donantes de ayuda extranjera no confían en los sistemas gubernamentales, es necesario crear estructuras paralelas para entregar la ayuda, algunas dentro de los sistemas gubernamentales federales o locales, pero más a menudo simplemente utilizando contratistas que imitan dichos sistemas. Dentro de ellos, es posible establecer servicios utilizando las mejores prácticas y pruebas. Las ineficiencias generalizadas en el Gobierno y la amplia supervisión necesaria para abordar las preocupaciones válidas sobre el soborno y la corrupción hacen que los sistemas de ayuda extranjera sean costosos.

516 . Esto puede parecer indicativo de efectos de fungibilidad, por los que la oferta de ayuda a determinados programas conduce a la retirada de recursos gubernamentales. Como resultado, el beneficio neto es menor que la ayuda total proporcionada (Remmer, 2004). No estoy afirmando que la presencia de la ayuda provoque una reducción del gasto público en general. El gasto sanitario público

de Ghana es mucho mayor que el de Nigeria a pesar de que ambos países tienen niveles de ayuda similares. En ambos países, el gasto sanitario total y externo per cápita ha evolucionado de forma similar, pero el gasto público en Nigeria se ha quedado sistemáticamente rezagado con respecto al de Ghana.

517 . En la jerga de los profesionales del desarrollo, esto exige un "análisis de economía política" y "pensar políticamente" a la hora de diseñar programas de ayuda al desarrollo. Véase, por ejemplo, McCulloch y Piron (2019), partiendo de una comprensión clara del funcionamiento de Estados concretos (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2017).

518 . Pritchett, Woolcock y Andrews (2013) se refirieron a esto como mimetismo isomórfico sistémico, en el que se adoptan las formas externas (apariencias, estructuras) de Estados y organizaciones funcionales de otros lugares para camuflar una persistente falta de función.

519 . Definición de "capitalismo" del *Oxford Dictionary of Current English*.

520 . Las estructuras implicadas eran complicadas, pero gran parte de la privatización del sector eléctrico iniciada en 2010 implicaba a empresas conectadas. Obviamente, esto no fue sorprendente. Véase en Ogunleye (2017) y Roy, Iwuamadi e Ibrahim (2020) un análisis de la interferencia política y la corrupción en la privatización nigeriana del sector energético. Los organismos internacionales son conscientes de estos desafíos, y han aprendido a lo largo de los años que deben adoptar un enfoque más cauteloso con respecto a la privatización y programas similares, asegurándose de que un marco normativo adecuado y otros aspectos de la política de competencia sean condiciones previas, aunque no está claro cuánto han aprendido en la práctica (Estrin y Pelletier, 2018).

521 . Véase un relato al respecto de Uganda en Kuteesa *et al.* (2010).

522 . Véase, por ejemplo, Andrews, Pritchett y Woolcock (2017).

523 . Por ejemplo, véase Javorcik, Lo Turco y Maggioni (2018).

524 . Este impacto de economía política no se consigue simplemente con la creación de filiales extranjeras por parte de inversores extranjeros directos sin ninguna contrapartida nacional. La evidencia también sugiere que los efectos indirectos y los beneficios locales son, en cualquier caso, menos claramente probados en tales inversiones. Véase, por ejemplo, Javorcik (2004).

525 . Collier *et al.* (2021).

526 . Véase Besley y Persson (2009).

527 . Véase Banco Mundial (2015). Para un ejemplo de Pakistán, véase Khan, Khwaja y Olken (2016). Para la RDC, véase Bergeron, Tourek y Weigel (2021).

528 . Véase Prichard (2015).

529 . Mansuri y Rao (2012) fueron muy críticos con los programas del Banco Mundial centrados en la

descentralización en forma de desarrollo dirigido por la comunidad.

530 . Hay pruebas de que ciertas herramientas puestas en manos de estas personas y sus organizaciones pueden funcionar. Por ejemplo, unos sencillos sistemas de información financiera les permitirían hacer un seguimiento de las finanzas, mientras que la presupuestación basada en el rendimiento, en la que los resultados esperados se corresponden con los presupuestos, podría ser un paso hacia una mayor rendición de cuentas. Véase Evans *et al.* (2020) para una revisión detallada. Un ejemplo es el de Bihar; véase Banerjee *et al.* (2020).

531 . Véase Evans *et al.* (2020).

532 . Véase Vicente y Wantchekon (2009).

533 . Véase Evans *et al.* (2020).

534 . Véase Haushofer y Shapiro (2016) y Bastagli *et al.* (2019).

535 . Greenwood (2014); Deaton (2013); Banerjee *et al.* (2017) y Bandiera *et al.* (2017).

536 . A menudo, debido a los problemas que plantea trabajar en estos países, los financiadores del desarrollo prefieren subcontratar la ejecución a grandes contratistas especializados. Esta estrategia puede ayudar a mejorar la vida de algunas personas, pero nunca es sostenible. Al contrario, genera dependencia de la ayuda y pocos cambios.

537 . Andrews, Pritchett y Woolcock (2017) y Banerjee *et al.* (2017) examinan diferentes formas de pensar sobre este tema. Sigue siendo un área poco investigada.

538 . Estimación de la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA) para un plan de respuesta humanitaria en 2019.

539 . Los datos proceden del servicio de seguimiento financiero de la OCHA de la ONU.

540 . Los principios humanitarios son un conjunto de compromisos sobre cómo proporcionar acción humanitaria, como la independencia y basar el apoyo únicamente en la necesidad.

541 . Por ejemplo, debería prestarse más atención a evaluar de forma crítica si la salud o la nutrición estaban realmente protegidas que la que se le dio al número de beneficiarios ayudados o al valor del apoyo prestado. El sector de la ayuda humanitaria es una zona sorprendentemente libre de pruebas en la que el impacto se da por supuesto siempre que se preste apoyo. Muy pocas veces las organizaciones implicadas en el apoyo humanitario invitan a una evaluación en profundidad no solo de sus formas de trabajar, sino de si el trabajo ha sido rentable o ha tenido un impacto real.

542 . Véase Betts (2021) y Betts *et al.* (2019).

543 . Véase Lenner y Turner (2018). En 2015, mientras contribuía al diseño y la preparación del Pacto por Jordania, un miembro de muy alto rango de la familia real me confió que “Jordania necesitaba una

forma diferente de tratar a los refugiados de la que había tenido en el pasado". En la conversación que siguió dentro del palacio real, el enfoque en las oportunidades de empleo tomó forma.

544 . En 2016, se estimaba que los refugiados representaban alrededor del 25% de la población.

545 . En Clarke y Dercon (2016) analizamos esto con más detalle y allí pueden encontrarse referencias a diversos estudios.

546 . En noviembre de 2015, recuerdo estar sentado en el hotel más elegante de Adís Abeba, hablando con un alto funcionario humanitario internacional, y preguntándole: "¿Por qué no trabajan con el Gobierno, aprovechando al menos lo que tiene en las zonas de sequía que funciona bien?". Parecía perplejo, sin saber mucho sobre el país y sus sistemas, y me sermoneó sobre el principio de humanidad y sobre cómo las agencias humanitarias hacían lo que era mejor para la gente.

547 . También necesitan contar de antemano con financiación a la que recurrir cuando sea necesario. Véase Clarke y Dercon (2016) para más detalles sobre cómo crear los sistemas financieros para ello.

548 . Véase Gentilini *et al.* (2020). Aun así, solo el 7% se amplió a nuevos beneficiarios además de los que ya estaban registrados en el sistema antes de la crisis.